



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

**LA INSERCIÓN DE LOS ENFOQUES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y
PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
AMÉRICA LATINA**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
OTHÓN PARTIDO LARA

TUTOR
DRA. LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y
HUMANIDADES, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DR. LUIS ALEJANDRO ASTORGA ALMANZA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM
DR. CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA. CENTRO DE INVESTIGACIONES
INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES, UNAM
DRA. GEMA KARINA SANTAMARÍA BALMACEDA
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, ITAM.
DR. JOSÉ FRANCISCO GALLARDO RODRÍGUEZ, FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS, UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

- *A Rebekah, mi amor saltarín que irradia esperanza y afecto por la Humanidad.*

PRESENTACIÓN

La idea de realizar un estudio comparativo sobre las políticas de prevención de la criminalidad en tres países de América Latina germinó a lo largo de mi desempeño, de 2010 a 2013, en el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC). Durante ese proceso acompañé como observador, la implementación de un plan piloto en León, Guanajuato, con integrantes de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) de Chile. Desde el CNPDyPC también organizamos breves diálogos con fundadores de la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez y colegas de la Universidad Veracruzana, experimentados en temas de violencia y sociedad civil.

Recién me incorporé a la UNAM, encontré dos pilares de formación: La Cátedra UNESCO de Luis Astorga en el Instituto de Investigaciones Sociales y mi tutora Lucía Álvarez, quien siempre dio confianza, orientación y aliento al proyecto que decidí emprender. La Cátedra UNESCO-IIS ha sido desde hace años, un espacio de diálogo académico para estudiantes de posgrado especializados en temas de seguridad. Astorga ha insistido en el rigor metodológico, que nos permita evitar el uso de categorías coloquiales que a menudo nublan el entendimiento de problemas tan complejos como la violencia y la criminalidad. La propuesta, que suscribo y aprecio como una deuda intelectual, es iniciar la reflexión desde el propio uso del lenguaje.

En una segunda etapa, realicé dos estancias breves en Chile y Colombia. En Santiago compartí avances en UAH sobre la experiencia mexicana y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, que generosamente abrió un espacio para una presentación con algunos de sus destacados miembros. Fue esencial para mi estancia en Santiago, el apoyo y amistad de Ceci Jaramillo, Caro Guerra, Alejandra Mohor y Cristián del Canto, para incursionar en un país al que siempre le guardé un afecto y admiración especial.

En Colombia, visité las universidades principales de Bogotá y Medellín. Mi amigo César Alarcón, profundo conocedor de la historia y la sociedad, me ayudó en forma decisiva para avanzar en distintos aspectos de la investigación. En la capital entrevisté al

ex alcalde Paul Bromberg, uno de los artífices del plan de Cultura Ciudadana, mientras que en Medellín, a Ana Jaramillo, investigadora emérita de la Corporación Región, así como Iván Darío Ramírez, activista y ex funcionario con experiencia en los procesos de desmovilización y desarme que tuvieron lugar a mediados de los noventa.

Durante mi estancia en la capital antioqueña, tuve la fortuna de asistir a la presentación del Informe *Medellín: Memorias de una guerra urbana*, del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) que es un detallado recuento de la violencia en la ciudad y su relación con el conflicto armado. En múltiples espacios constaté el esfuerzo cotidiano e indeclinable de muchas personas por la Memoria, la recuperación de la paz y el rescate colectivo del espacio como un bien público. Llevaré siempre este aprendizaje de vida, que me hace anhelar que Colombia encuentre un futuro de prosperidad y armonía, acorde con su infinita riqueza histórica, social y cultural.

En el ámbito familiar, debo muchísimo a la paciencia, amor, dedicación y fortaleza que tuvo Ivette como pareja. Igualmente agradezco a Tenzin Nangpel mi madre. Celebro con ella el décimo aniversario de su generosa vocación de servicio, así como a mi padre Gerardo Partido, por su gran afecto y ejemplo.

Mis amigos Pavel Díaz y Elizabeth Aristizábal contribuyeron siempre con su inteligencia, compañerismo y alegría en distintos momentos de este largo trayecto.

La presente investigación solo fue posible gracias al Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Redescubrí en esta etapa que no hay logro individual que pueda ser alcanzado sin múltiples actos de bondad como los que recibí de las personas que mencioné y muchas más que me faltaron. La responsabilidad por la investigación desde luego, corre por mi cuenta.

Ciudad de México. Noviembre 2018.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. LA VIOLENCIA	
1.1 La multicausalidad del fenómeno.....	7
1.2 La perspectiva estructural-funcionalista.....	12
1.3 La perspectiva marxista.....	17
1.4 Bourdieu: Violencia simbólica y cultural.....	24
1.5 Violencia, crimen y conflicto.....	29
1.6 Galtung: Trascender el conflicto.....	31
1.7 El modelo ecológico de la violencia y nuevas vertientes.....	36
CAPÍTULO II. CINCO DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD	39
2.1 Seguridad y prevención: ¿Un cambio de paradigma? Aproximación genealógica sobre la prevención de la criminalidad.....	40
2.1.1 Modelo anglosajón.....	44
2.1.2 Modelo francés.....	47
2.1.3 La teoría de las “ventanas rotas”.....	50
2.1.4 El marco internacional de la prevención de la criminalidad.....	55
2.1.5 Seguridad Ciudadana.....	58
2.1.6 Seguridad Ciudadana en Latinoamérica: ¿Un producto de manufactura propia?.....	60
2.2 Política pública, gobernanza y participación ciudadana.....	65
2.2.1 Gobernanza.....	68
2.2.2 Ciudadanía.....	70
2.2.3 Participación Ciudadana.....	72
2.3 Apuntes desde la criminología crítica.....	74
2.4 La crisis de la política prohibicionista de drogas.....	81

2.5 La transición urbana en la globalización.....	94
2.5.1 La ciudad en un entorno global.....	99

CAPÍTULO III. MÉXICO. PREVENCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD (2006-2012)

3.1 México (2006-2012). Contexto sociohistórico.....	104
3.2 Reforma constitucional al sistema de justicia penal.....	121
3.3 Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL).....	128
3.4 Desempeño de programas federales vinculados a la prevención: Escuela Segura (PES-SEP), Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP-Sedesol) y Centros Nueva Vida (SS).....	131
3.4.1 Programa Escuela Segura.....	132
3.4.2 Programa de Rescate de Espacios Públicos.....	134
3.4.3 Centros Nueva Vida.....	139
3.4.4 Estrategia Todos Somos Juárez.....	141
3.4.5 Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF).....	147
3.4.6 La creación de programas de prevención en el marco del SNSP. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPdPC).....	148
3.4.6.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).....	151
3.4.6.2 El arranque del CNPDyPC.....	156
3.4.6.2.1 Resultados.....	163
3.4.7 Los diálogos del adiós.....	165
3.4.8 Balance final.....	167

CAPÍTULO IV. CHILE. LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (2004-2010)

4.1 Contexto sociohistórico.....	171
4.1.1 Un reformismo acotado y el vuelco hacia el crimen común.....	178
4.2 Reforma Procesal Penal (2000-2005).....	185
4.3 La Política Nacional de Seguridad Ciudadana.....	190

4.3.1 El documento de la PNSC.....	203
4.4 La Seguridad Ciudadana y la Prevención con Michelle Bachelet (2006-2010).....	205
4.5 Balance Final.....	210
CAPÍTULO V. COLOMBIA. CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA EN BOGOTÁ (1995-2003) Y MEDELLÍN (2004-2011)	
5.1 Contexto sociohistórico.....	213
5.1.1 Dificultad de entender Colombia como un todo.....	215
5.1.2 Debilidad histórica del Estado.....	216
5.1.3 El carácter continuo y difuso de la violencia.....	217
5.1.4 Multiplicidad de actores armados.....	221
5.1.5 Urbanización de la guerra.....	224
5.1.6 La Constitución.....	227
5.1.7 Las respuestas institucionales del Gobierno Nacional (1998 y 2002).....	229
5.2 Estudios de caso. Bogotá y la criminalidad difusa.....	236
5.2.1 Cultura ciudadana en Bogotá (1995-1997) (2001-2003).....	241
5.2.1.1 ¿Renovación urbana? (1998-2000).....	248
5.2.1.2 Disyuntivas.....	252
5.3 Medellín: ¿Compromiso de toda la ciudadanía o negociación del desorden?.....	254
5.3.1 Fajardo (2004-2007): Urbanismo social y Medellín la más educada.....	271
5.3.2 Alonso Salazar (2008-2011) ¿Quince minutos de calma?.....	277
5.3.3 Disyuntivas.....	280
CONCLUSIONES	282
BIBLIOGRAFÍA	288
ABREVIATURAS	323
INFORMES	326

INTRODUCCIÓN

El objetivo central de la disertación es identificar cómo surgieron en el escenario de tres países latinoamericanos, las políticas de seguridad ciudadana enfocadas hacia la prevención de la criminalidad.

Durante todo el proceso de construcción de la investigación se puso énfasis en los momentos fundacionales que fueron determinantes para que México, Chile y Colombia emprendieran políticas distintas a la represión y el control delictivo.

Como se argumenta, los fenómenos de violencia que afectan a nuestra región, van mucho más allá del ámbito estricto de la seguridad y la justicia, por lo que es imprescindible desarrollar reflexiones teórico metodológicas que permitan sustentar tal afirmación.

En un principio, se elaboró en el primer capítulo una aproximación inicial de corte teórico sobre las violencias y sus distintas vertientes, implicaciones y significados, en el entendido que el tema ha sido abordado de manera recurrente por las diversas disciplinas de las Ciencias Sociales, aunque persisten numerosas incógnitas, susceptibles de ser indagadas.

En dicho apartado se retomaron las ideas de Johan Galtung para explicar el “triángulo de la violencia” como un constructo conceptual que ilustra las interrelaciones entre la violencia directa y las violencias cultural y estructurales que subyacen debajo de la superficie. Una coincidencia y un hallazgo importante entre distintos estudios y perspectivas teóricas, es que la violencia no puede remitirse únicamente a un solo factor, de ahí su reconocido carácter multidimensional.

Por ello, se hizo un esfuerzo de síntesis no exhaustivo, pero sí indicativo, sobre qué factores pueden ser determinantes en la reproducción de la violencia desde la teoría y la praxis. Con este objetivo, se desarrollaron en el segundo capítulo cinco dimensiones para contextualizar las formas en que el discurso de la seguridad ciudadana y la prevención emergen como parte de las prácticas cotidianas: 1) Una primera parte donde se define

qué se entiende por seguridad ciudadana, qué por prevención y cómo se relaciona con el pretendido “paradigma de la Seguridad Humana”, que es la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una nueva forma para afrontar los desafíos que plantea la inseguridad; 2) La segunda dimensión examina los aspectos relacionados con la política pública y la gobernanza, como un concepto con implicaciones respecto a la formación de ciudadanía, la participación de la sociedad y la necesidad de estudiar la amplia diversidad de actores que intervienen en las decisiones públicas; 3) En la tercera dimensión se retoman las aportaciones teóricas dentro de la criminología crítica, que apuntan a la necesidad de entender la aplicación de la ley y las instituciones como parte íntimamente unida a la reproducción de la violencia y la criminalidad; 4) Dado su enorme peso en la configuración de las políticas de seguridad, se desarrolla un cuarto sub apartado donde se refieren brevemente los numerosos problemas que plantea la política global de drogas predominante; y 5) Se concluye con una sección teórico-conceptual sobre cómo influye la violencia en el ámbito urbano, que apunta hacia los desafíos que implica la globalización en la transformación del territorio.

Los estudios de caso y el posterior trabajo de campo refrendaron la pertinencia de un abordaje teórico multidisciplinario de este tipo. Si hubiese puntos en común en países con significativas diferencias como México, Chile y Colombia, es que en los tres aun subsiste una profunda discusión respecto a qué representa la seguridad ciudadana, cómo se conforma la política pública, qué se puede deducir del funcionamiento del derecho penal y las instituciones del Estado, cómo es la política de drogas y cómo se reconfigura el entorno urbano.

Los criterios de selección de casos se relacionan con países que asumieron políticas explícitas relacionadas a la seguridad ciudadana, como lo ha sido en México la creación de un Centro Nacional de Prevención del Delito, derivado de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008), la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004) y el programa Comuna Segura chilenos; en el caso de Colombia, la adopción de políticas locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana desde la década de los noventa. Por las razones que se explican en el último capítulo, Colombia no consolidó hasta el periodo del

presidente Santos una política nacional explícita en la materia, aunque un antecedente muy importante se remonta a la labor de la Consejería Presidencial para Medellín en 1991 para un tratamiento alternativo a la aguda problemática heredada en parte por la confrontación entre el Estado y el grupo criminal predominante en la ciudad en esa época.

Cabe agregar que por sus componentes innovadores, basados en una transformación de la gestión del territorio con base en una nueva cultura ciudadana, el estudio del caso colombiano es imprescindible para entender qué prácticas y discursos fortalecieron la implementación de acciones preventivas en la región.

Por limitaciones de recursos, tiempo y espacio, fue imposible considerar otros países como Brasil, que también implementó una política de interés en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI). Sin embargo, sí se puede considerar que México, Chile y Colombia son casos altamente representativos en la región, al contar con un cierto marco institucional y legislativo en la materia.

Se propuso estudiar un caso de baja conflictividad medido en tasas de homicidio, como lo es Chile (entre 1.5 y 3 homicidios por cien mil habitantes), un caso de conflictividad media como ocurrió con México (que tuvo un fuerte ascenso de 8 a 24 homicidios por cien mil habitantes en el período estudiado) y finalmente un caso de conflictividad alta como es Colombia, que superó los 80 homicidios por cien mil habitantes en 1991, su año más crítico.

Es preciso reconocer que los conceptos de “Seguridad Ciudadana” y “Prevención de la Criminalidad” tienen una carga polisémica y normativa que aun los hacen difusos y de enorme laxitud. Cuando mucho se puede considerar que este campo se encuentra todavía en construcción.

Como se abunda en el segundo capítulo, la noción de seguridad ciudadana tuvo atractivo en Latinoamérica como respuesta institucional a un reto doblemente complejo: Por una parte, frente a la influencia de las diversas variantes de la Doctrina de Seguridad

Nacional norteamericana y por otra, a la frecuente incapacidad del Estado para proteger eficazmente el derecho humano a la seguridad.

Pese a su fuerte orientación hacia la represión y la “mano dura” es visible que ninguno de los tres países (México, Chile y Colombia) logró del todo construir un sólido entramado jurídico e institucional que diera legalidad y certidumbre, ni a la ciudadanía, ni a las mismas instancias de seguridad y justicia. Antes bien, las múltiples tentativas de reforma pueden interpretarse como una forma de llenar graves vacíos estructurales. No es casual que los llamados “momentos fundacionales” de la política de seguridad tengan una correspondencia en el tiempo con el fin de la dictadura chilena, el surgimiento de un nuevo marco constitucional en Colombia y los intersticios de una muy precaria alternancia política en México.

El discurso de la seguridad ciudadana toca aspectos tan sensibles como las relaciones civiles-militares¹ y el funcionamiento del sistema penal, donde las tres naciones tuvieron avances y fuertes retrocesos. En este gran contexto de transformación, surge la “prevención de la criminalidad”, comúnmente denominada en México como “prevención del delito” o “prevención de la violencia y la delincuencia”, como parte de una política de seguridad que pretende enfocarse hacia las causas. Como se apunta en el segundo apartado, hay distintas modalidades de atender tales causas, bien hacia el reforzamiento de las comunidades, el desarrollo de capacidades, la modificación del entorno en los barrios o la atención a grupos específicos que se han involucrado en el sistema penal.

Una preocupación presente durante todo el desarrollo de la investigación, es que a pesar de la relevancia que tiene la prevención como un medio humano plausible para afrontar los fenómenos criminales mediante vías no invasivas, el tema reciba tan poca atención y prioridad presupuestaria del Estado, que continúa dando centralidad a los recursos punitivos.

¹ Vid. Bañón I Martínez Rafael y José Antonio Olmeda (Coord.) *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid, 1985. Pág. 18.

Es patente que la adopción del “cambio de paradigma” hacia la seguridad ciudadana, como parte un enfoque de Seguridad Humana, que considera la existencia de amenazas multidimensionales, no se puede considerar como un objetivo ni remotamente alcanzado.

Sin embargo, la adopción de políticas preventivas para los Estados nacionales implica retos de enorme complejidad como son la coordinación entre los órdenes locales y nacionales, la articulación de dependencias, una necesaria mirada holística respecto a la violencia y aun el deterioro acumulado por numerosos rezagos históricos.

Las cinco dimensiones abordadas en la presente investigación dan cuenta de los obstáculos para consolidar una política que se precie de ser integral. Pese a algunos resultados iniciales, la política de prevención ha sido insuficiente para abordar la problemática urbana, la inadecuación institucional, poco eficaz para encontrar alternativas de reinserción y los avances han sido exiguos para replantear una nueva política de drogas, como uno de los asuntos que más ha impactado a la difusión de la violencia en la región.

Para los estudios de caso del tercero al quinto capítulo, se realizó una veintena de entrevistas en México, Chile y Colombia, así como una investigación en recursos bibliográficos, hemerográficos, discusión en seminarios y observación participante.

En el tercer capítulo sobre México, el surgimiento de la política de prevención se enmarca en el Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL 2008) que implicó una transformación de la que se derivaron reformas constitucionales al sistema penal, los Derechos Humanos y la creación de un marco mínimo para la prevención. Se analizan los principales programas orientados a la prevención en salud, rescate de espacios públicos e intervención en escuelas, así como una referencia breve al programa *Todos Somos Juárez*, que pese a su perfil multidisciplinario, se implementó ya hacia el fin de la administración, con escasas posibilidades de sustentabilidad a largo plazo.

El cuarto capítulo sobre Chile, resalta la existencia de enclaves autoritarios heredados de la dictadura militar, el llamado “apagón cultural” que limitó gravemente el funcionamiento de la sociedad en general, así como la compleja tarea de los gobiernos post transición para restaurar la normalidad democrática. En el caso chileno sobresale un esfuerzo por recuperar la Memoria y atender la problemática de los Derechos Humanos, la conjunción de múltiples instituciones para impulsar una Reforma Penal y retornar el control de las instancias de seguridad al ámbito de la autoridad civil.

En ese marco, surge la propuesta de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana que hace una lectura diagnóstica inicial de la problemática de criminalidad, vinculada a la oferta institucional del Estado y se busca la continuidad del programa pionero, llamado *Comuna Segura*, que había iniciado previo a la existencia de un plan específico y que tuvo una precaria sistematización inicial. Se recupera así el esfuerzo por construir un instrumento dirigido a determinar cuantitativamente las comunas más afectadas por los delitos más graves, así como la formación de una instancia específica destinada a la Prevención, dependiente del Ministerio del Interior.

El último capítulo que se centra en las experiencias locales de Bogotá y Medellín, hace un recuento de estos esfuerzos pioneros para toda la región, en donde se puso énfasis en la cultura ciudadana y el urbanismo social, como recursos novedosos frente a un prolongado contexto de violencia ocasionado por la confluencia del conflicto armado, la confrontación política, la emergencia de múltiples actores criminales y la limitada capacidad del Estado. Es de resaltar que estos gobiernos innovadores hacen una tentativa por distanciarse de la opacidad y el clientelismo de la política tradicional colombiana.

Un elemento quizá esperanzador para México, Chile y Colombia, es la existencia de una pluralidad de actores civiles que llevaron a la práctica procesos de gobernanza con ciertos resultados. Gran parte de los cambios que paulatinamente se introdujeron se deben a la actuación de universidades, centros de estudio e incluso a la disposición de los gobiernos nacionales y locales para implementar nuevas iniciativas.

Capítulo I. La violencia

1.1 La multicausalidad del fenómeno.

Hablar sobre violencia o sus distintas manifestaciones nos remite a ubicar la discusión en el extenso legado de producción de conocimiento suscitado en torno a ella en las Ciencias Sociales.

De manera no exhaustiva se tratará de recuperar en la presente sección algunas contribuciones teóricas sobre el tema, realizar una distinción operativa entre violencia, conflicto y crimen, como acepciones que tienen cierto grado de diferenciación. Finalmente, se retomará la perspectiva de Johan Galtung como una propuesta integral que brinda nuevas pautas de investigación-acción.

Como aproximación semántica “la palabra violencia se deriva del latín *vis* –fuerza, vigor, potencia- y *latus*, participio pasado del verbo *ferus* –llevar o transportar-; de modo que en su estricto componente etimológico, violencia significa trasladar o aplicar la fuerza a algo o a alguien”¹.

De acuerdo a Eduardo González Calleja:

La violencia como concepto aparece en el discurso social de forma bastante discontinua. La filosofía clásica contempló la violencia y la guerra como asuntos propios de la vida humana, pero el pensamiento cristiano la relegó a segundo plano. Resurgido como objeto político con Maquiavelo y Hobbes, también el moderno pensamiento racionalista occidental (Locke, Hume, Hegel) subestimó aquellos aspectos de la conducta que, como la violencia, lo cuestionaban fuertemente. Su teorización estratégica fue abordada a caballo de los siglos XIX y XX por Sorel, Marx, Engels, Lenin, entre otros, para caer luego en el olvido y reaparecer en los años sesenta como un concepto fundamental de la antropología, la sociología o la teoría política. Estas lagunas en la atención dispensada por las ciencias sociales pueden explicar en parte por qué la violencia sigue apareciendo en la actualidad como una categoría bastante difusa.²

¹ Platt, Thomas. Citado en González Calleja, Eduardo. *La violencia en la política: Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 2002. Pág. 13

² *Ibid.* Pág. 12

Las abundantes referencias sobre la violencia en la teoría, con frecuencia forman una parte discontinua -pero no por ello menos importante- de un entramado de proyectos hermenéuticos mucho más amplios en los que se explican y contrastan las características del orden social. Sin embargo, es preciso reivindicar su primacía como un elemento de análisis sobre la forma en que se plantea y reproduce dicho orden.

Como preámbulo, cabe recordar la tipología weberiana sobre la acción social, que identifica: a) la acción racional con arreglo a fines, b) la acción racional con arreglo a valores, c) la afectiva, especialmente emotiva y 4) tradicional, determinada por la costumbre. Weber distingue con claridad que muy raras veces la acción social está exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos³.

La complejidad propia del hecho social, y por lo tanto de la violencia, contrasta con buena parte del discurso político, mediático, académico y el lenguaje comunes, que reducen este fenómeno a un suceso repentino, con débiles relaciones causales y donde generalmente se elude la construcción de víctimas y victimarios.

Cualquier indagación medianamente cuidadosa sobre un acontecimiento violento, reconoce pronto la impracticabilidad de individualizar mecánicamente a las partes de esta trama densa, sin caer en visiones simplistas. Por el contrario, este fenómeno involucra una multiplicidad de procesos y contextos asociados con el acto objetivo.

Parfraseando a Durkheim, la violencia puede y debe ser estudiada como un hecho social bien discriminado; ha de ser entendida y analizada como una actividad colectiva, sólo comprensible en la riqueza de sus manifestaciones sociales, políticas y psicológicas en un determinado periodo histórico⁴.

Incluso en las ocasiones en que el discurso simplista aludido pudiera aceptar la necesidad de indagar las causas de la violencia, estas no siempre quedan meridianamente establecidas y, menos aún, estudiadas. No se construye de ese modo una verdadera explicación, sino sólo un recurso retórico.

³ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. FCE, CDMX 1996. Pág. 21.

⁴ González Calleja. *Op. Cit.* Pág. 16.

El “espejismo cuantitativo” y la dependencia excesiva en estadísticas dan lugar a todo tipo de confusiones que precipitan aseveraciones basadas en una presentación de cifras y en ocasiones una circunspecta presunción de cientificidad, sin haber formulado antes las bases mínimas para el entendimiento del problema que nos ocupa. A esta cuestión retornaremos en los siguientes capítulos.

A fin de observar más allá de la expresión física, es oportuno explicar posibles dimensiones de las violencias, nombradas en plural por su carácter variable, para en su conjunto contribuir a una mirada panorámica.

González Calleja elabora cuatro tipos de definiciones esenciales: Las *estructurales*, *observacionales*, *legitimistas* y *relacionales*. A diferencia de la violencia personal, la estructural no es causada por un actor específico, sino que emerge de la desigual distribución del poder y los recursos en la sociedad⁵. Dado su gran peso teórico, profundizaremos adelante sobre dos de los enfoques predominantes relacionados en mayor medida con la violencia estructural.

Las definiciones *observacionales* tienen propósitos descriptivos, aunque no menos relevantes para fines prácticos. Un ejemplo lo constituye la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que la designa como:

El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, la definición abarca también las numerosas consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades⁶.

⁵ *Ibid.* Pág. 28.

⁶ Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. OMS, Washington D.C. 2002. Pág. 5.

Una vertiente polémica con serias implicaciones, son las definiciones *legitimistas*, principalmente desarrolladas en el campo de las teorías del Estado que sustentan la existencia de una “violencia legítima” proveniente de las instituciones que detentan el poder y por otra parte, quienes han arguyen algún tipo de validez a la resistencia por medios no pacíficos.

En su célebre disertación sobre la violencia Hannah Arendt apuntó hacia uno de los nudos críticos en el pensamiento:

Es, creo, una muy triste reflexión sobre el actual estado de la ciencia política, recordar que nuestra terminología no distingue entre palabras clave tales como “poder”, “potencia”, “fuerza” “autoridad” y, finalmente, “violencia” -todas las cuales se refieren a fenómenos distintos”⁷.

Para Arendt “la violencia puede ser justificable, pero nunca será legítima”⁸. La única excepción, matiza, es la violencia en defensa propia, dada la inminencia y la claridad que representan su amenaza.

Considerando al Estado, la autora coloca al poder y a la violencia en sentidos opuestos. El “poder no violento” sería una redundancia, pues ahí donde hay poder, la violencia se hace innecesaria. En cambio, la violencia puede destruir el poder, señala, pero es absolutamente incapaz de crearlo⁹.

Las orientaciones *legitimistas* son consistentes en oponer la coerción institucional sustentada en las normas y por otra parte, la violencia como ruptura: “La violencia sería aplicada por quienes tratan de minar el orden social existente, mientras que la fuerza sería el uso privativo por parte del Estado de los instrumentos de coerción destinados a mantener ese mismo orden”¹⁰.

Resulta notorio que los ya frágiles límites entre legitimidad, orden y coerción se han reblandecido aún más en el actual proceso de globalización, con la continua erosión

⁷ Arendt, Hannah. *Sobre la violencia*. Alianza Editorial, Madrid. 2005. Pág. 59.

⁸ *Ibid.* Pág. 72.

⁹ *Id.* Pág. 77.

¹⁰ González Calleja. *Op. Cit.* Pág. 38.

de los referentes constitutivos del Estado-Nación y el reforzamiento paralelo de actores privados que pueden rivalizarle en fuerza.

Como se ha insistido con frecuencia, los conceptos tradicionales de las Ciencias Sociales han sido sometidos a tal desgaste, que resulta muy difícil su aplicación en el contexto de las realidades actuales y las dinámicas reconfiguraciones de poder.

De ahí que sea plausible la apelación de Arendt por un uso escrupuloso del lenguaje, donde cabría cuestionar la validez del término “violencia legítima” (por más extendido que sea su uso) ante la tendencia actual, en la dirección contraria, de deslegitimar la violencia en todas sus formas. Podrá existir “coacción” o “fuerza” legítimas, pero el Estado, en principio, no debería reivindicar violencia alguna, si es que tiene pretensiones democráticas.

Claro está que en el planteamiento de estos temas, coexisten miradas teóricas diametralmente opuestas. La distinción hegeliana entre violencia y delito (que en los parámetros contemporáneos puede sonar demasiado restrictiva y aun con implicaciones autoritarias) establece que la *primera violencia*, establecida como un sojuzgamiento de la voluntad, debe ser anulada por una *segunda violencia*, que se llama delito y se sanciona en el ámbito del derecho para consecuentemente instituir la pena como *superación* del delito¹¹.

Parecería que en esta perspectiva, el poder ilimitado del Estado para administrar la penalidad a través de la configuración de un delito, termina derrumbando paradójicamente, los cimientos de la estructura de derechos preconizada por el proyecto de la Ilustración.

Finalmente las definiciones *relacionales* enfatizan no sólo una propiedad de interrelación, sino elementos culturales. De acuerdo a Michaud hay violencia cuando uno

¹¹ Vid Hegel, Georg.Friedrich. *Filosofía del derecho*. Juan Pablos Editor. CDMX, 2013. Pág. 103.

o varios actores afectan en forma directa o indirecta, la integridad física, moral, en las posesiones o participaciones simbólicas o culturales de un tercero¹².

Así, la violencia en la actualidad, según González Calleja, se sitúa en la encrucijada de lo político, lo social y lo cultural: “Hay violencia política planificada y violencias más desestructuradas de tipo infrapolítico (violencia instrumental resultado de la desestructuración de los sistemas de orden, y de lógicas de crisis llevadas al extremo) y metapolítico (violencia no instrumental y exasperada, resultado de la imposibilidad del actor de articular su práctica en una relación de intercambio más o menos conflictual)”¹³.

1.2 La perspectiva estructural-funcionalista

El trabajo pionero de Emile Durkheim destacó la trascendencia de los hechos sociales, su función en la articulación del cuerpo social, su capacidad en la generación de normas, así como el anverso, que es la anomia, es decir, la falta de regulación jurídica y moral. El siguiente pasaje da muestra clara de su postura:

Las treguas impuestas por la violencia no pacifican los espíritus. Las pasiones humanas no se contienen sino ante un poder moral que respeten. Si falta toda autoridad de este género, la ley del más fuerte es la que reina y, latente o agudo, el estado de guerra se hace necesariamente crónico.¹⁴

El pensamiento durkheimiano concibe a la solidaridad orgánica como una categoría central que permite dar cuenta de las formas de articulación colectiva. En buena medida, la división social del trabajo, que ocurre como resultado de la transición de las sociedades tradicionales hacia la modernidad del capitalismo industrial, tienen un influjo determinado en la cohesión social.

La solidaridad orgánica emerge como una forma de asociatividad secular que reemplaza a la costumbre y la tradición religiosa y, a su vez, da lugar a la progresiva conformación de la conciencia colectiva.

¹² Citado en González Calleja, *Op.Cit.* Pág. 39.

¹³ *Ibid.* Pág. 45.

¹⁴ Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Editorial Colofón, CDMX. 1997. Pág. 9.

La mención a la moral tiene en la obra de Durkheim un sentido sociológico más asociado a la moral cívica que a la moral privada. *El subrayado es nuestro*.

El conjunto de las creencias y de los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad, constituye un sistema determinado que tiene su vida propia, se le puede llamar *la conciencia colectiva o común*. Sin duda que no tiene por sustrato un órgano único; es por definición difuso en toda la extensión de la sociedad¹⁵

La noción de conciencia colectiva refleja las normas mutuamente aceptadas y es la fuente del derecho. Durkheim reconoce que no todo lo social se encuentra reglamentado, pero toda construcción normativa tiene un fundamento social que es bastante extendido.

Desde esta perspectiva, el crimen es una conducta universalmente reprobada por una comunidad. Independientemente de sus variantes, subraya Durkheim, “un acto es criminal cuando ofende los estados fuertes y definidos de la conciencia colectiva”¹⁶.

A menudo los enfoques funcionalistas asocian la disrupción individual de la solidaridad orgánica, la conciencia colectiva y las normas (como fuentes de reproducción del orden social) con el comportamiento anómico y la conducta divergente.

Cabe observar que la anomia no refiere únicamente a acciones individuales que transgreden el orden social, sino también un desajuste en las reglas o una dificultosa adaptación a nuevas normas derivadas de un cambio social acelerado. La violencia, puede encontrar escenarios propicios de diseminación ante transformaciones demasiado bruscas en las relaciones de una comunidad.

Para Ralph Dahendorf, la anomia puede ser descrita como “una situación en la que tanto la efectividad de las normas, cuanto su moralidad cultural tienden a cero”¹⁷.

Uno de los académicos que más atención puso al tema de la anomia fue el sociólogo norteamericano Robert Merton, quien visualizó con detalle la interrelación del individuo con la colectividad en formas que aun trascenderían el método funcionalista tradicional. De acuerdo al propio Merton, Durkheim entendía la anomia como una propiedad de la estructura social y cultural y no de los individuos, por lo que la aportación

¹⁵ *Ibid.* Pág. 89.

¹⁶ *Id.* Pág. 90.

¹⁷ Citado en García Inda, Andrés. *La violencia de las formas jurídicas. La sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu*. Cedecs Editorial, Barcelona. 1997. Pág. 203.

mertoniana fue ir un poco más allá para encontrar un marco explicativo desde el individuo, vinculado a la estructura¹⁸.

Fue en su célebre ensayo *Social structure and anomie*, publicado en 1938, donde profundizó los alcances conceptuales de la anomia y el comportamiento divergente, esencialmente como un desajuste entre las aspiraciones culturales y las vías socialmente estructuradas para alcanzar tales aspiraciones¹⁹.

De acuerdo a su explicación, todos los seres humanos tenemos por un lado un área de expectativas y por otro, una estructura de oportunidades mediadas por cultura, educación, clase y otros medios de inserción en lo social. Las esferas de expectativas y oportunidades no siempre convergen y es ahí cuando la violencia puede convertirse en un recurso *de facto*, aunque ilegítimo, para alcanzar aspiraciones individuales.

Según su idea, coincidente con la opinión de algunos criminólogos pioneros del siglo XVIII y XIX, la pobreza por sí misma no está asociada causalmente a las conductas divergentes, la violencia o la criminalidad²⁰. Sin embargo, cuando se configura un entorno de oportunidades limitadas y una asignación de metas culturales superior a la capacidad de un individuo o un grupo para obtenerlas, entonces se encontrarían condiciones favorables para el surgimiento de tendencias anómicas.

Merton realiza una crítica directa a la sociedad de consumo estadounidense que sitúa al dinero como un fin y asocia el éxito, culturalmente extendido, hacia la bonanza económica, en contraposición con la limitación de recursos que pueden tener ciertos grupos para alcanzar objetivos socialmente impuestos.

Si por ejemplo, una estructura social como la escuela o el empleo no satisfacen las demandas de acceso de un grupo y no hay medios legítimos para obtener este tipo de

¹⁸ Merton, Robert. *Teoría y estructuras sociales*. FCE, CDMX. 2002. Pág. 240.

¹⁹ Merton, Robert. *On social structure and science*. Univ. Of Chicago Press, Chicago. 1996. Pág. 134.

²⁰ De acuerdo a Germán Aller, los científicos europeos Adolphe Quetelet, André Guerry y Gabriel Tarde, fueron los primeros en considerar el delito como un fenómeno colectivo vinculado a la desorganización social, más que a la pobreza. En Edwin H. Sutherland. *El delito de cuello blanco. White collar crime. The uncut version*. Editorial B de F. Bs. As. 2009. Pág. XXIX.

metas, se genera una enorme tensión que tiene a la anomia como uno de los resultados posibles.

Aunque la anomia representa un quiebre en las esferas social y cultural, hay diferentes grados de adaptación individual o grupal a las contradicciones, además de mecanismos de atenuación. El autor establece 5 tipos de adaptación: *Conformidad*, cuando las metas culturales y los medios institucionales son equivalentes, *innovación*, cuando un individuo o grupo alcanzan sus objetivos pese a restricciones institucionales, *ritualismo* en tanto que se subordinan las metas personales a la estructura social, *retraimiento* que virtualmente representa una desconexión entre objetivos culturales y medios institucionales, que sería una especie de aislamiento. El quinto tipo es la *rebelión* que implica una respuesta transitoria que busca imponer nuevas normas, sustitución de nuevos valores e institucionalizar nuevos procedimientos²¹. La actuación de organizaciones criminales correspondería a la última categoría descrita.

Sobre los mecanismos atenuantes, el prestigio, el reconocimiento social o la cohesión en una comunidad pueden compensar la falta de recursos materiales. Existen además numerosas restricciones autoimpuestas que pueden ser mediadas por la cultura política, los valores y otros tipos de integración con la comunidad.

En la sociología norteamericana se trabajaron constantemente algunos indicadores que pretendían cuantificar los grados de integración. La “escala de anomia” que pretende medir la percepción de la comunidad sobre el ambiente social, elaborada por Leo Srole es un caso de interés. En esta escala hay una fuerte tendencia anómica cuando:

- 1) Se percibe que los líderes de la comunidad son indiferentes a las necesidades de sus miembros.
- 2) Existe la sensación de que es poco lo que puede lograrse en la sociedad.
- 3) Hay la percepción de que los objetivos de la vida se alejan en vez de realizarse.
- 4) Prevalece una sensación de futilidad.

²¹ *Ibid.* Pág. 138.

- 5) Se tiene el convencimiento de que no se puede contar con aliados o compañeros para tener apoyo social²².

Las teorías funcionalistas, a pesar de ser epitomizadas ocasionalmente como “sociologías conservadoras”, contribuyen a dilucidar aspectos esenciales sobre la conformación del orden y su sustrato colectivo, la cooperación, las múltiples fuentes cohesivas, así como el surgimiento de normas como principios de regularidad y racionalidad estrechamente vinculados al surgimiento y reproducción de una sociedad determinada. Difícilmente se podría subestimar la centralidad histórica y social de las leyes como representaciones de necesidades y aun aspiraciones colectivas o bien, como respuestas sobre determinados problemas.

No obstante, como lo sugiere David Garland, las nociones de conciencia colectiva, solidaridad orgánica, moral o legalidad son asuntos muy controversiales. Para Garland, la categoría *conciencia colectiva* puede ser mucho más complicada de lo que Durkheim admitía e incluso, cuando existe un orden moral establecido, es el resultado de una victoria contra las formas de orden contrarias. Sería mejor para el autor, hablar de una “moralidad rectora” u “orden moral dominante”²³.

De ahí se deriva otro problema que consiste en no dimensionar en toda su complejidad el origen dilemático y plural de una sociedad, pues se pierde de vista la relación entre grupos opuestos y que las formas de relaciones sociales son resultado de un proceso de lucha y negociación constantes²⁴.

El concepto *conciencia colectiva* invoca -aunque de un modo distinto- el halo fantasmagórico de la *voluntad general* rousseuniano en el *Contrato Social*, según el cual los colectivos irían encontrando la “verdad” libremente, sin coerción de ningún tipo y en condiciones iguales de discusión. La limitada observancia del funcionalismo respecto a la sociedad como una entidad con valores e intereses contrapuestos, le conduce a calificar la conducta divergente como una forma de “ataque a la sociedad”, cuando es muy factible

²² Srole, Leo. Citado en Merton, Robert. *Teoría y estructuras sociales Op. Cit.* Pág. 243.

²³ Garland, David. *Castigo y sociedad moderna*. Siglo XXI, CDMX. 1999. Pág. 70.

²⁴ *Ibid.* Pág. 71.

que los comportamientos “alejados de la norma” no sean, en algunas situaciones, más que una forma distinta, pero igualmente válida de producción de lo social, que incluso puede generar nuevas formas de asociatividad.

Desde el funcionalismo, la violencia puede derivar como una “desviación” individual o una falla estructural en lo social, pero con una tenue vinculación con la problemática que hay en el surgimiento del orden/conflicto a partir de la construcción histórica del Estado.

1.3 La perspectiva marxista

Para iniciar no quedaría más que suscribir lo escrito por Gabriel Vargas Lozano, en el sentido que hay pocas cosas tan complejas como referirse al significado de la violencia para el marxismo o en la obra de los clásicos marxistas²⁵.

La primera dificultad ampliamente conocida, es que Marx no concluyó una teoría de Estado, como diría Bobbio “completa y articulada en todas sus partes” lo cual tiene un impacto definitivo en el tratamiento de la violencia y su interrelación con otros conceptos como dominación, Estado, leyes o formas de gobierno²⁶.

A pesar de no pocas ambigüedades, la aparente ausencia de una teoría política integral, no significa que el propio Marx (en forma dispersa en su obra) así como corrientes de pensamiento afines, no tuviese posiciones claramente definidas en torno a la violencia, ubicando su origen principalmente en el ámbito de la acción estatal.

La segunda dificultad que supone aludir los enfoques clásicos del marxismo a las realidades de la violencia, es la necesidad constante de contextualizar el ámbito de enunciación desde el cual Marx elaboró sus concepciones originarias del Estado:

²⁵ Vargas Lozano, Gabriel. *El papel de la violencia (Marx, Engels y el marxismo)* en Sánchez Vázquez, Adolfo (Ed.) *Argumentación y Violencia. El mundo de la violencia*. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM-FCE, CDMX. 1998. Pág. 341.

²⁶ Bobbio, Norberto. *Ni con Marx ni contra Marx*. FCE, CDMX. 1997. Pág. 33.

En este aspecto coincide Vargas Lozano, cuando alude que en el marxismo no hay una teoría del Estado y el análisis de su funcionamiento fueron algunos de sus proyectos inconclusos. *Op. Cit.* Pág. 344.

La obra de Marx y Engels estuvo condicionada por los movimientos históricos de su época; por la evolución de su propio pensamiento y por las tendencias ideológicas que constituían lo que podríamos llamar "el espíritu de su época". Además, como proyecto inacabado dejó, junto a todos sus aciertos, problemas para ser desarrollados, vías no clausuradas e incógnitas por resolver.²⁷

Probablemente la acendrada visión antiestatista de Marx y Engels se podría comprender mejor a la luz de la extrema rivalidad y la actitud militarista de las principales potencias europeas del siglo XIX (Inglaterra, Francia y Alemania), en pleno proceso de expansión, confrontación bélica y represión interna, combinado con una todavía muy frágil consagración de derechos.

Hechas estas dos anotaciones preliminares, intentemos una breve descripción: En principio, se establece la primacía del conflicto en la sociedad como motor del desarrollo histórico. La expresión genuina de ese conflicto es la presencia de intereses divergentes entre las dos principales fuerzas socioeconómicas: el capital y el trabajo asalariado²⁸.

El núcleo del sistema capitalista explicado por el materialismo histórico establece tres fuentes de dominación: 1) La propiedad de los medios de producción, 2) Los medios de administración del Estado y los medios de coerción y 3) Los medios de comunicación y consenso²⁹. El dualismo estructura-superestructura, que refiere al primero como los medios económicos de producción y al segundo, como los medios de control y legitimación, hacen enteramente subordinado el orden político de su base material.

Antonio Gramsci enriqueció muchas perspectivas tradicionales del pensamiento marxista sobre el orden político a través de las categorías de *sociedad civil*, es decir todos los organismos privados, y *sociedad política* que "agrupa el conjunto de las actividades de la superestructura (asentadas en el Estado) que dan cuenta de la función de coerción"³⁰.

El pensamiento gramsciano otorga una clara posibilidad dialógica a la sociedad civil para luchar por la formación de un bloque histórico que reemplace el orden capitalista

²⁷ Vargas Lozano, Gabriel. *Op. Cit.* Pág. 342.

²⁸ Calleja, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 102

²⁹ Milliband, Ralph. *Análisis de clases*. Citado en Giddens, Anthony y Jonathan Turner. *La teoría social hoy*. Alianza Editorial, Madrid. 1990. Pág. 423.

³⁰ Portelli, Hugues. *Gramsci y el bloque histórico*. Siglo XXI, CDMX. 1973. Pág. 28.

predominante y sus contradicciones de clase y sea capaz de establecer una nueva hegemonía que venza en lucha ideológica a través de la persuasión.

La violencia en el pensamiento marxista asume una dimensión de “violencia originaria” derivada de los procesos históricos de consolidación del Estado:

La formación del capitalismo sólo fue posible mediante una serie interminable de actos violentos. En efecto, en *El capital* (Marx) nos dice que "en la historia real (a diferencia del relato idílico de la economía política) desempeñan un gran papel la conquista, la esclavización, el robo y el asesinato; la violencia, en una palabra". En ese proceso, el capitalismo requirió de una serie de precondiciones económicas, sociales, históricas y culturales, que estuvieron íntimamente vinculadas a la violencia: la colonización; la venta de esclavos; las guerras entre los señores feudales; el despojo violento de los medios de producción de grandes conjuntos³¹.

En el extenso pensamiento económico, histórico y sociológico latinoamericano se documentó profusamente esta afirmación, en alguna medida como refutación a las ideas “desarrollistas” de la década de los cincuenta, que suponían una *tabula rasa* a partir de la cual los países podrían alcanzar fases mecánicas de desarrollo como si todas las naciones hubieran partido de cero, es decir, sin considerar su posición histórica de dominio o subordinación en la conformación del capitalismo en el entorno global. Se podría afirmar que las múltiples condiciones de violencia estructural imperantes en América Latina, son resultado de prácticas inveteradas de exclusión social y desigualdad económicas, para las cuales se hace imprescindible algún tipo de interpretación contextual.

En un ensayo clásico, Engels había considerado que “el elemento histórico fundamental prueba que la violencia no es sino el medio y la ventaja económica es el fin”. Por esta razón, suponía que la violencia se supeditaba a las condiciones socioeconómicas y no a la inversa³².

El *Manifiesto del Partido Comunista* constituye un corolario del pensamiento marxiano al considerar que “toda la historia de la sociedad humana, es una historia de la lucha de clases” que supone una confrontación, unas veces directa, otras velada, que

³¹ Vargas Lozano, Gabriel. *Op. Cit.* Pág. 343

³² Engels, Federico. *Anti-Dühring*. Citado en González Calleja, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 103.

conduce a la transformación revolucionaria de todo el régimen social o a la extinción de las clases beligerantes³³. A decir de González Calleja, “para Marx, el conflicto es un proceso dialéctico que abre el camino a una síntesis renovadora y progresiva, y la violencia es un aspecto inevitable, aunque derivado de la dinámica histórica. Parfraseando la frase célebre de Engels en el *Anti-Dühring* “la violencia no es el motor de la historia, sino la partera que acompaña y ayuda a que nazcan los cambios cualitativos que se han ido gestando en la estructura social”³⁴.

Por razones de espacio y concreción, no nos detendríamos a analizar las posturas que estudian la violencia revolucionaria o la lucha armada popular, un punto de álgida controversia entre las posturas radicales y reformistas en la izquierda. Como señala Vargas Lozano, Marx y Engels no pretenden que exista una vía privilegiada para el cambio social, sino que todo depende de las condiciones existentes en cada país³⁵.

Un aspecto nodal de debate que marcó una de las múltiples rupturas de Marx con el pensamiento hegeliano fue la interpretación del papel del derecho en la democracia burguesa. Además de los tribunales y la policía, las leyes son parte de los organismos de coerción destinados a sostener y perpetuar los intereses de la clase dominante.

De acuerdo al jurista ruso Evgeny Pashukanis, “el derecho penal es, como todo derecho un instrumento de dominación y en ocasiones, de terrorismo de clase. Protege los derechos de propiedad de las clases dominantes así como las estructuras morales y sociales que lo sustentan y está dirigido sobre todo contra esos elementos que han perdido su posición en la sociedad o contra aquellos que representan una amenaza política. Lo anterior le lleva a considerar que la sociedad en su conjunto no existe, salvo en la fantasía de los juristas”³⁶.

Al cuestionar el principio de igualdad entre el Estado y el individuo ante la ley, Gramsci hace un señalamiento igualmente incisivo:

³³ Marx, Karl y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Centro de Estudios Socialistas, CDMX. 2011. Pág. 7.

³⁴ González Calleja, Eduardo. *Op. Cit.* Pág.103

³⁵ Vargas Lozano, Gabriel. *Op.Cit.* Pág. 349

³⁶ Pashukanis. Evgeny. *Law and marxism*. Citado en David Garland. *Op. Cit.* Pág. 140

Una opinión muy difundida es esta: que mientras para los ciudadanos la observancia de las leyes es una obligación jurídica, para el Estado la observancia es sólo una obligación moral, o sea, una obligación sin sanciones punitivas para la evasión. Se plantea entonces que se entiende por “Estado”, o sea, quién tiene la obligación moral de observar la ley y no se acaba nunca de constatar cuánta gente cree no tener obligaciones “jurídicas” y gozar de inmunidad o impunidad.³⁷

Un aspecto para la polémica es la postura de Marx en su serie de ensayos sobre *La cuestión judía*, respecto a los *Derechos del Hombre y el Ciudadano* de la Revolución Francesa.

Como preámbulo es preciso señalar que desde la Declaración de 1789, la seguridad ya era un derecho humano plenamente incorporado (Art. 2) y dicho principio se ratificó en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Art. 3).

Vinculado a las garantías procesales, este es el núcleo jurídico que protege al individuo frente al Estado y un límite objetivo al alcance de su poder. Tuvieron que pasar dos guerras mundiales y numerosas resistencias gubernamentales para que se cristalizara un régimen internacional mínimo en esta materia.

Para el referente de Marx, que es la declaración de 1789, los Derechos Humanos no son más que derechos del hombre en la sociedad *burguesa*, es decir, “derechos del hombre egoísta, del hombre separado del hombre y de la comunidad”³⁸.

En este sentido indica que “la seguridad es el supremo concepto social de la sociedad burguesa, el concepto de la policía, según el cual toda la sociedad existe solamente para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad”. Así, “el concepto de la seguridad no hace que la sociedad burguesa se sobreponga a su egoísmo. La seguridad es, por el contrario, el aseguramiento de ese egoísmo”³⁹.

³⁷ Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. Tomo 3. Cuaderno 6. Ed. Era, CDMX. 1975. Pág. 137.

³⁸ Marx, Karl. *Sobre la cuestión judía*. Ed. Antropos, CDMX. 2009 Pág. 23.

³⁹ *Ibid.* Pág. 25

La dura invectiva concluye que ninguno de los llamados Derechos Humanos va más allá del hombre egoísta, replegado en sí mismo, en su interés y arbitrariedad privada y dissociado de la comunidad, consagrando de ese modo el nexo utilitario del ser humano, subsumido a la conservación de su propiedad y su persona egoísta.

Algunos aspectos de esta crítica radical a la *democracia burguesa* podrían tener alguna vigencia si se problematiza el sesgo individualista que se ha dado al fenómeno de la inseguridad y la violencia. Ambos son preocupantes, en la medida que afectan el entorno inmediato de personas aisladas, temerosas y con una capacidad muy limitada de organización colectiva. En dichas condiciones, los actores individuales no necesariamente observan los alcances sociales de los dilemas contemporáneos de la seguridad y suelen considerar “resueltas” sus preocupaciones en cuanto “afianzan” su seguridad personal.

En mayor o menor medida, los enfoques teóricos del marxismo tienen limitaciones significativas: La primera consiste en caracterizar el papel del Estado como un agente coercitivo esencialmente perjudicial, desdeñando su papel en la articulación del orden social y, por supuesto, denegando su capacidad ontológica de reforma y mejoramiento.

Además, se podría poner en duda que intervención del Estado y por lo tanto, sus órganos administrativos, actúen solo como mero “acto reflejo” de los poderes económicos dominantes. La caracterización de leyes, tribunales y policías como entes autómatas que sólo responden al poder legal constituido o a un etéreo interés dominante, podría ser inadecuada para aprehender diversos hechos.

Como lo veremos, Pierre Bourdieu sugiere un esquema más refinado que remite a la necesidad de entender al Estado por sus partes componentes y no únicamente como un ente rígido, monolítico y abstracto, como si no existieran profundas divisiones en su interior y aún políticas que se contradicen entre sí. Aun las perspectivas marxistas que conceden alguna significancia al papel del Estado en la provisión de bienestar y servicios colectivos, supeditan esa función al objetivo de seguir manteniendo las condiciones materiales de reproducción del capitalismo, como si fuese la única derivación posible.

Es llamativo y aun contradictorio, que en el propio *Manifiesto* se adjetive al poder público como el “consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa” y al mismo tiempo, el comunismo se proponga como meta política “llevar al proletariado a la conquista del poder” a través de un partido⁴⁰. Se entendería que se trata de una especie de poder renovado, pero prevalecen muchas lagunas explicativas de cómo podría ser este cambio vital⁴¹.

Respecto al papel de las leyes, es parcialmente válido percibir la configuración de las normas y los usos del aparato coercitivo como reflejo de ciertos intereses dominantes, pero aun en ese caso cabría matizar. En forma contradictoria a los postulados de emancipación humana, el socialismo real fue extremadamente efectivo en impulsar el uso pertinaz de la prisión y la policía como instrumentos de criminalización masiva de la sociedad, a fin de mantener el *establishment* político. Tal vez el desdén teórico hacia los Derechos Humanos fue un factor decisivo que permitió a los gobiernos vivir en un estado de excepción permanente.

La perspectiva marxista ortodoxa sobre los Derechos Humanos persiste como una asignatura pendiente de reelaborar, sobre todo, si se contrapone con el sentido profundo de los derechos fundamentales:

Al enmarcar las normas sociales en términos legales, cada individuo tiene el derecho a exigir la protección de la ley para su persona o propiedad –ya sea víctima o victimario- de manera que se le conceda una condición de igualdad y libertad. Estas cláusulas son realmente valiosas para toda la sociedad puesto que actúan como una medida de protección para los pobres y los más vulnerables a una agresión, o bien como defensa contra el poder del Estado⁴².

Contra los defectos institucionales que se pudieran señalar a los regímenes internacionales y nacionales, si los Derechos Humanos no tuvieran un marco mínimo de codificación y exigibilidad, simplemente la acción de las dictaduras seguiría pasándose por

⁴⁰ Marx, Karl. *Manifiesto*. Cfr. Pág. 7 y 12.

⁴¹ Al respecto, Vargas Lozano señala que un problema irresuelto, fueron los mecanismos de extinción del Estado después de la eliminación del modo capitalista. *Op. Cit.* Pág. 345.

⁴² Garland, David. *Op. Cit.* Pág. 145.

alto sin visos de contrapeso ni justiciabilidad posible. Más allá de la eventual pero lamentable estrategia de utilizarlos como “arma política” para perpetuar el colonialismo o la dominación, los Derechos Humanos se remiten, como lo señala Galtung, a las necesidades humanas fundamentales y por ello tienen un sentido que no se refleja en *La cuestión judía*.

Según Charles Tilly, “uno de los grandes logros del esquema conceptual marxista es que logró hacer comprensibles los diversos modos de la acción colectiva, determinando de qué modo los cambios estructurales como la industrialización, urbanización, la expansión del capitalismo o el desarrollo del Estado nacional produjeron impactos en las experiencias, los agravios y las luchas de la gente ordinaria”⁴³. Será interesante seguir recuperando su enorme potencial crítico y en menor medida, sus partes más dogmáticas.

1.4 Bourdieu: Violencia simbólica y cultural

A diferencia de los autores anteriormente abordados -Durkheim y Marx- la propuesta de Pierre Bourdieu se distancia claramente de las teorías positivistas que buscan establecer explicaciones totalizantes a la realidad social. Coincide con sociólogos tan dispares como Merton y Giddens en la necesidad de comprender la inevitable parcialidad de una teoría con respecto a la realidad, así como situar en el mismo nivel de importancia analítica, tanto a las estructuras sociales como al sujeto.

Como subraya Antonio García Inda: “Todo el proyecto sociológico de Bourdieu se ha planteado como un intento explícito y continuo de superar las diversas oposiciones que dividen artificialmente la ciencia social”⁴⁴. Las dicotomías han tenido su parte en complicar aún más los procesos de investigación.

Más que quedar atrapado en las ambivalencias integración-conflicto, micro-macro o un juicio valórico definitivo y concluyente sobre la ley y el Estado, el llamado a la “sociología reflexiva” invita metodológicamente a una evaluación minuciosa que se resista a dar todo por sentado y simultáneamente, no perder el sentido crítico.

⁴³ Tilly, Charles. Citado en González Calleja, Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 106.

⁴⁴ García Inda. *Op. Cit.* Pág. 11.

La trayectoria intelectual de Bourdieu -expuesta por su discípulo Loic Wacquant- da cuenta de la variedad de intereses y fecundo trabajo de campo del sociólogo francés: Argelia colonial, vida rural, educación y pedagogía, desregulación de mercados, racismo, discriminación, ciencia, integración europea, entre otros⁴⁵.

Ello nos lleva a retomar y articular nociones centrales como sistema simbólico, campo, *Habitus* y arbitrariedad cultural para derivarlos en su relación con el Estado, el derecho y la violencia simbólica. Es notable la forma en que Bourdieu recupera parte del pensamiento durkheimiano y algunos enfoques de dominación próximos al marxismo y los reelabora en un proyecto filosófico muy original y perfectamente distinguible al de los clásicos predecesores.

Bourdieu menciona que los sistemas simbólicos (arte, religión y lengua) son “estructuras estructurantes” que no tienen un origen universal ni natural, sino son socialmente contruidos. Adquieren la facultad de ordenar, clasificar y producir el mundo y a su vez pueden replicarlo:

Los símbolos son los instrumentos por excelencia de la “integración social”: en cuanto que instrumentos de conocimiento y de comunicación (ej. El análisis durkheimiano de la festividad), hacen posible el consenso sobre el sentido del mundo social, que contribuye fundamentalmente a la reproducción del orden social: la integración “lógica” es la condición de la integración moral⁴⁶

Contra los supuestos de diversas tradiciones como el interaccionismo o las teorías de la comunicación, que suponen un intercambio horizontal desprovisto de relaciones de poder, aclara:

En cuanto instrumentos estructurados y estructurantes de comunicación y de conocimiento, los “sistemas simbólicos” cumplen su función de instrumentos o de imposición de legitimación de la dominación que contribuyen a asegurar la dominación de una clase sobre otra (violencia simbólica) aportando el refuerzo de su propia fuerza a las relaciones de fuerza que las fundan, y contribuyendo así, según la expresión de Weber, a la “domesticación de los dominados”⁴⁷.

⁴⁵ Wacquant, Loic. *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Ed. Gedisa, Barcelona. 2005. Pág. 33

⁴⁶ Bourdieu, Pierre. *Sobre el poder simbólico*. UBA/Eudeba, Bs. As. 2000. Pág. 2.

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 3

Una diferencia con Durkheim, es que Bourdieu supone que los elementos diversos del orden no se hallan dispersos en una entidad que pueda denominarse como el “cuerpo social”. Antes bien, las relaciones de poder se hallan perfectamente organizadas y segmentadas a través de *campos* con autonomía relativa.

El *campo* es el espacio social que define a esas relaciones de acuerdo a un tipo especial de poder o capital específico (social, económico, cultural) por agentes que entran en lucha o competencia⁴⁸.

En su constitución interna, el *campo* es un espacio asimétrico de producción y distribución de capital. Al interior de este se forma un *Habitus* que es el conjunto de disposiciones de los agentes y “prácticas generadoras de nuevas prácticas”⁴⁹.

El *Habitus* lo constituyen las reglas, clasificaciones y todo tipo de ordenanzas establecidas en el campo respectivo. Es observable un gran paralelismo entre el *Habitus* y la descripción de las prácticas disciplinarias del ejército, la escuela y la prisión en la obra de Michael Foucault, en el caso de este último, como un recurso de dominación sobre los cuerpos.

En cada campo tiene lugar la *acción pedagógica* como un elemento de transmisión de conocimientos que se ejerce en tres niveles. En la *educación difusa* (para todos los miembros de un grupo) *educación familiar* y en la *educación institucionalizada*:

Toda acción pedagógica es objetivamente una violencia simbólica en tanto que imposición, por un poder arbitrario, de una arbitrariedad cultural⁵⁰.

La arbitrariedad cultural como mecanismo impositivo hace que se den válidos ciertos contenidos y no otros que pudieran ser contrarios, lo cual implica una operación eminentemente subjetiva en la que descartan unos saberes y se privilegian otros. De tal manera, una de las condiciones de dicha arbitrariedad es su pretensión de *universalidad*.

⁴⁸ García, Inés Andrés en Bourdieu, Pierre. *Poder, derecho y clases sociales*. Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao. 2000. Pág. 14.

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 25.

⁵⁰ Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Ed. Laia, Barcelona. 1996. Pág. 48.

El Estado es descrito como el campo de campos, o bien un “campo de fuerzas y luchas orientadas al monopolio de la manipulación legítima de los bienes públicos”⁵¹. El Estado a su vez se subdivide en el campo político, este último como arena de competencia entre los partidos y por otra parte, el campo burocrático, una entidad semiautónoma que es el espacio de las diversas luchas por el poder.

Es por demás interesante como Bourdieu se preocupa por elaborar genealogías como método para fortalecer sus supuestos. En este caso, en su “análisis genético de la constitución del Estado” apunta que el Estado moderno difícilmente se podría encontrar tal como es en la actualidad antes del siglo XVII. Lo que había en su sitio era un Estado dinástico-burocrático, de manera que en la transición ocurrida entre el régimen antiguo y el moderno se manifiesta como característica que “el proceso de ruptura con el Estado dinástico toma la disociación entre el *imperium* (el poder público) y el *dominium* (el poder privado)”⁵².

Lo anterior conlleva a que las decisiones en el Estado moderno se impersonalicen y se exprese un movimiento continuo hacia la racionalización de las normas, con lo cual se explica en parte, la autonomía del campo burocrático.

Bourdieu rechaza los enfoques contractualistas o naturalistas al señalar que el Estado es una *fictio juris*, es decir una “ficción de los juristas que contribuyen a producir una teoría del Estado, un discurso que pone en acto la cosa pública”⁵³.

La autoridad jurídica para el autor se instaure como la forma por excelencia de la violencia simbólica “legítima”, cuyo monopolio pertenece al Estado y que puede servirse de la fuerza física:

Como el texto religioso, filosófico o literario, el texto jurídico es un objeto de luchas, dado que la lectura es una manera de apropiarse de la fuerza simbólica que se encuentra encerrada en un campo potencial.

⁵¹ Bourdieu, Pierre. *De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático*. En Loic Wacquant. *Op. Cit. El misterio del ministerio*. Pág. 43.

⁵² *Ibid.* Pág. 59.

⁵³ *Id.* Pág. 62.

Como la iglesia y como la escuela, la justicia se organiza según una estricta jerarquía no solo en las instancias judiciales y sus poderes, y por tanto sus decisiones y las interpretaciones en que se fundamentan, sino también en las normas y las fuentes que confieren autoridad a las decisiones ⁵⁴.

En el ámbito de la acción estatal, la violencia simbólica legítima es el “poder de constituir y de imponer como universal y universalmente aplicable en el marco de una nación, esto es, dentro de los límites fronterizos de un país, un conjunto común de normas coercitivas”⁵⁵.

Entre las características principales de la violencia simbólica, destacan su omnipresencia en los diferentes campos y además su reproducción incluso inconsciente tanto por dominados como dominadores. Se trata así de dispositivos culturales tan interiorizados en los seres humanos que se convierten en imperceptibles en la vida cotidiana:

El Estado no existe solo “ahí afuera” en la forma de burocracias, autoridades y ceremonias, sino que también vive “aquí adentro” indeleblemente grabado en todos nosotros a través de lo que cognitivamente construimos como el mundo social, por lo que nosotros accedemos a sus dictados antes de comprometernos a cualquier “acto político”⁵⁶.

En su libro *La dominación masculina*, Bourdieu pone de relieve la forma en que operan los mecanismos de violencia simbólica respecto a las relaciones de género. Al hacer una distinción de apariencia biológica, es decir, al naturalizarla, ya se ponen en marcha en la sociedad dispositivos (arbitrarios) para establecer una separación funcional entre hombres y mujeres que impacta, por ejemplo, en el espacio público, como lugar propio para los hombres, en contraposición con lo privado, asignado a las mujeres, o aun en quién “apropiadamente” debe hacer manifestaciones de fuerza o emotividad.

Al encontrarse en la educación escolar, la familia, la escuela, los medios o las leyes, parecería, como advierte Ciatloni, que “contra la violencia simbólica no hay defensa” ⁵⁷. A

⁵⁴ Bourdieu, Pierre. En García Inda. *Op. Cit.* Pág. 171.

⁵⁵ Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant. *Respuestas por una antropología reflexiva*. Ed. Grijalbo, CDMX. 1995. Pág. 74

⁵⁶ Wacquant, Loic. *El misterio del ministerio*. *Op. Cit.* Pág. 32.

⁵⁷ Ciatloni, Francesco. Citado en Bourdieu, Pierre. *La reproducción*. *Op. Cit.* Pág. 31.

lo cual se podría inquirir si todas las enseñanzas son igualmente violentas y arbitrarias. Estos argumentos marcarían, más o menos, algunos de los límites de la teoría de Bourdieu.

El término “violencia simbólica legítima” para referir la acción del Estado, bien podría sustituirse por “violencia simbólica legitimada”. Incluso el concepto “violencia simbólica”, que describe en forma convincente la existencia de prácticas sociales jerárquicas y arbitrarias puede resultar demasiado elástico si consideramos que puede implicar también, actos de fuerza aun consentidos por la parte dominada.

Es de reconocer que el legado de Bourdieu llegó con gran fuerza intelectual a terrenos difícilmente explorados por otras visiones más ortodoxas. El sentido ubicuo de la violencia simbólica es seguramente un llamado de introspección hacia nuestras propias formas cotidianas de ejercer e interactuar con los mecanismos de poder simbólico que tenemos como actores sociales.

1.5 Violencia, crimen y conflicto.

Una vez establecidas algunas pautas en torno a la noción de violencia, es necesario abordar otras categorías íntimamente relacionadas y que tienen de suyo, dificultades igualmente polémicas, como lo son crimen y conflicto.

Retomamos así un principio durkheimiano que puede sernos útil para distinguir entre los tres términos aludidos: “Lo que caracteriza al crimen es que determina la pena”⁵⁸. Como se señaló con anterioridad, no todos los actos violentos son legalmente sancionados y en el caso concreto de las violencias estructural y simbólica, no necesariamente estas poseen un carácter determinado objetivamente. Más aún, el reforzamiento de nuevos derechos ha dado lugar al surgimiento de tipos de penalidades distintas, en tanto que el derecho se ha visto en la necesidad de ampliar algunos de sus ámbitos de protección, o mejor dicho, de regulación de las relaciones sociales. La violencia familiar aporta numerosos ejemplos al respecto.

⁵⁸ Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Op. Cit. Pág. 95.

Sería poco sin embargo, quedarnos solamente con una distinción sucinta y correspondería problematizar brevemente la conceptualización del crimen.

En una aguda crítica, Foucault observó que la “economía de los ilegalismos se ha reestructurado con el desarrollo de la sociedad capitalista”, en donde el sistema penal ha establecido históricamente una separación entre el *ilegalismo de los bienes* (dirigido hacia las clases populares, los hurtos y los delitos comunes) y el *ilegalismo de los derechos* (practicado por clases dominantes a través de fraudes, evasiones fiscales y operaciones comerciales irregulares)⁵⁹.

El sesgo clasista perceptible en la operación de la justicia es una controversia antigua. El propio Durkheim reconocía lo difusa que podría resultar la categoría de “crimen” para actos considerablemente diferenciados, así como los riesgos implícitos en una aplicación inequitativa de la ley: “Una crisis económica, una jugada de bolsa, una quiebra, pueden desorganizar mucho más gravemente el cuerpo social que un homicidio aislado”⁶⁰. Desde luego, Durkheim no pretendió desestimar la gravedad de un asesinato, como el acto socialmente más censurado y censurable, sino sólo señalar los grados posibles de desproporción en la aplicación del derecho penal.

El tratamiento sobre el crimen de “cuello azul” vs. “crimen de cuello blanco” (*blue collar vs. White collar crime*) es un asunto de enorme relevancia, abordado con una insuficiencia preocupante no solo en el entorno académico, sino en la sociedad en su conjunto. Hacia finales de los cuarenta, el sociólogo canadiense asentado en Estados Unidos (en adelante EEUU), Edwin H. Sutherland publicó el ya clásico *The white collar crime* que denunció las persistentes prácticas fraudulentas de compañías norteamericanas. Algunos capítulos del libro que tenían referencias explícitas a la corrupción corporativa, permanecieron casi cuarenta años “enlatados” por el comité gubernamental de censura durante la guerra fría en EEUU, hasta que se publicaron íntegros en la Universidad de Yale en 1983.

⁵⁹ Foucault, Michael. *Vigilar y Castigar*. FCE, CDMX. 2009. Pág. 101.

⁶⁰ Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Op. Cit. Pág. 82.

Sutherland puso en entredicho cualquier orientación clasista en torno al crimen, pues la característica esencial del delito de cuello blanco es que es cometido por una persona con una elevada posición social o económica e incluso puede tener una educación sofisticada. No obstante, como reconoce Germán Aller, el autor del prefacio de esta obra en castellano, la criminalidad “oculta” de los delitos corporativos, es el *talón de Aquiles* de las ciencias penales⁶¹.

Lo descrito anteriormente marca un límite objetivo respecto a los alcances de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad. En dichos discursos se aluden con frecuencia conductas individuales o procesos de violencia y degradación urbana, se visibiliza la llamada delincuencia “predatoria” o “callejera”, pero son muy escasas e inadecuadas las referencias a fenómenos de criminalidad incubados desde las élites, sean del sector público o privado.

Como abordaremos adelante, los múltiples resquebrajamiento en el edificio del sistema penal impactan de lleno en las políticas de prevención y seguridad ciudadana en la construcción de un Estado democrático.

Finalmente, se podría decir que aunque la violencia expresa una posición conflictiva entre las partes involucradas, la salida violenta no es la única alternativa posible a la solución de un conflicto. En la siguiente sección, se ampliarán estas ideas con base en la obra de Johan Galtung.

1.6 Galtung: Trascender el conflicto

Reconocido como uno de los teóricos por excelencia sobre violencia, conflicto y paz, Galtung tiene una aproximación poco convencional y por ello, una capacidad explicativa renovada en torno a estas cuestiones. En principio, la postura del sociólogo y matemático noruego es que las Ciencias Sociales no deben afirmarse sólo como observadoras impasibles de los problemas humanos, sino formular orientaciones que apoyen los delicados procesos de construcción de paz.

⁶¹ Aller, German. En Edwin Sutherland. *El delito de cuello blanco*. Op. Cit. Página LII.

Por otra parte, hay un cuestionamiento enfático sobre la manera en que la sociedad, en un sentido amplio, ha interiorizado a tal grado la cultura de guerra que ha pasado a su glorificación. Extendida en conmemoraciones patrióticas, actos públicos, museos, en el proceso educativo, en la definición de la agenda mediática, en fin, en diversos campos, se ha fermentado una cultura belicista que obstruye visiones alternativas. Durante un seminario impartido en México, Kai Frithjof Brand Jacobsen - coautor de Galtung y copartícipe en muchos procesos internacionales de mediación- hizo notar que el mundo está repleto de academias e institutos de guerra, pero no se constata el mismo interés hacia la creación de instituciones de estudios de paz. La consigna romana *Si vis pace, para bellum* (si quieres la paz, prepárate para la guerra) parece haber desorientado muchas de nuestras percepciones.

De ese modo, la *realpolitik* de la guerra ha predominado, pero no necesariamente su opuesto, que es la aceptación de una política realista de paz⁶². Desde esta perspectiva, el problema no estriba sólo en los rasgos de la violencia, sino en el entendimiento que construimos a su alrededor.

Como piedra angular de su pensamiento, Galtung rechaza que la violencia sea propia de la “naturaleza” humana:

El *potencial* para la violencia, así como para el amor, son propios de la naturaleza humana; pero las circunstancias condicionan la realización de dicho potencial. La violencia no es como la alimentación o el sexo, comunes en todo el mundo con pequeñas variaciones. Las grandes variantes de la violencia pueden explicarse fácilmente en función de la cultura y estructura: *violencia cultural y estructural causan violencia directa*, y emplean como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y esgrimen la cultura para legitimar su uso de la violencia. Obviamente, la paz también debe construirse desde la cultura y la estructura, y no sólo en la “mente humana”⁶³.

⁶² Seminario de Discurso Forense. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Taller de estudios de la paz*. Peace, Action, Training and Research Institute (PATRIR)-Rumania. Noviembre 2013. Vid. Galtung, Johan, Carl Jacobsen y Kai Frithjof Brand Jacobsen. *Searching for peace. The road to transcend*. Pluto Press, Londres. 2000. Pág. 27

⁶³ Galtung, Johan. *Violencia, guerra y su impacto*. Foro para filosofía intercultural, 2004. <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm> Consultado el 5/11/13.

Uno de los más significativos alcances en esta teoría reside en una aproximación a la violencia por la combinación de sus componentes: Directa, estructural y cultural para explicar en detalle cómo influyen en un conflicto determinado: “La violencia directa puede trazarse en una frase con el sujeto (el perpetrador), verbo (la acción) y el objeto (la víctima herida o dañada). Cuando no hay sujeto estaríamos hablando de violencia indirecta o estructural”⁶⁴.

El conocido triángulo de la violencia (Figura 1.1) señala la propiedad visible de la violencia directa y el carácter oculto de las violencias estructural y cultural. Aún más, propone que mediante su método de resolución de conflictos (denominado TRASCEND) se puedan detonar inversamente procesos de paz directa, estructural y cultural.

He aquí una distinción metodológica clave, que además distancia notoriamente a Galtung de otras teorías sociológicas respecto a la integración o el conflicto: Ni la violencia es irreversible (al menos la violencia no letal), ni la paz se puede dar por garantizada. Antes bien, son procesos dinámicos que pueden ser transformados, sin presumir que exista una predestinación rígida al conflicto o la cooperación.

FIGURA 1.1: El triángulo de la violencia⁶⁵



¿A través de qué medios se puede resolver un conflicto violento? La idea implícita en todo el proyecto consiste en convertir ciclos viciosos en virtuosos, para lo cual se deben identificar tres obstáculos: 1. El problema de raíz que subyace al conflicto. 2. El problema de la reconstrucción posterior a la violencia directa, que consiste en la rehabilitación del daño a las personas, la reconstrucción del daño material, así como la reestructuración y

⁶⁴ Galtung, Johan. *Searching for peace*. Op. Cit. Pág. 4.

⁶⁵ Galtung, Johan. *Violencia, guerra y su impacto* Op. Cit.

re-culturación posteriores a los daños estructural y cultural y; 3. La reconciliación de las partes en conflicto⁶⁶.

Lo anterior implica no únicamente identificar descriptivamente los patrones estructurales o culturales inmanentes a un conflicto, sino trabajar en forma activa para revertirlos.

En su origen, el conflicto es resultado de lo que se denomina el *triángulo ABC*, por sus siglas en inglés, donde A son las actitudes, B los comportamientos y C la existencia de una contradicción como una incompatibilidad de metas entre los involucrados⁶⁷. Galtung refiere que son comunes tres errores de interpretación que él identifica como la “falacia liberal” que se centra solo en considerar actitudes, sin percibir contradicción social alguna, la “falacia conservadora” que observa solo el comportamiento y propone modificarlo con gran énfasis en acciones agresivas y la “falacia marxista” que solo visualiza la contradicción entre trabajo y capital⁶⁸.

El método para la resolución de conflictos de TRASCEND se completa con tres fases que recuerdan un tratamiento médico: Diagnóstico, pronóstico y terapia. A pesar de que el foco primordial del sociólogo noruego son las relaciones internacionales, sus textos muestran gran adaptabilidad para las relaciones comunitarias e incluso interpersonales. Es importante señalar que las tres fases del conflicto, ante, durante y posterior a la manifestación de la violencia, pueden ser atendidas mediante diversas operaciones de paz: *Antes* de la violencia se pueden emprender acciones de despolarización y transformación del conflicto; *durante*, es necesario establecer zonas de no violencia y *después* que ha ocurrido, la acción se centra en la reconciliación, con resolución. En este sentido, el estallido de la violencia se percibe como expresión de un conflicto no atendido⁶⁹.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Galtung. *Searching for peace. Op. Cit.* Pág. XIV.

⁶⁸ *Ibid.* Pág. 153.

⁶⁹ *Id.* Pág. XVI.

Según Galtung, la corriente mayoritaria de políticos y periodistas fallan en confrontar los problemas de la violencia por una construcción narrativa insuficiente, en la que ocurren los siguientes defectos:

Narrativas de violencia

12 errores frecuentes en la construcción de una narrativa de la violencia en la política y los medios (Galtung)⁷⁰
1. Dejar el conflicto y la polarización irresueltos, enfocando la atención solo en la violencia, que para entonces aparece como irracional y autista.
2. Confundir la arena del conflicto, al asumirse los actores como voceros del sentir popular.
3. Caer en un dualismo reductor del problema a dos partes y un solo discurso dominante.
4. Presentar de modo maniqueo a las partes como “buenas” y “malas”.
5. Anunciar el apocalipsis, al mostrar la violencia como algo inevitable y culpar a la parte “mala” de autismo.
6. Omitir el conflicto, polarización y violencia estructurales en guetos y campos de refugiados, reportando sólo la violencia directa.
7. Omitir a los deudos (fácilmente diez por víctima) y su deseo de venganza y revancha, alimentando espirales de violencia.
8. Fracasar en explorar las causas de escalamiento y el rol de los medios en el aumento de la violencia.
9. Fracasar en explorar los objetivos de los interventores, principalmente los grandes poderes.
10. Fallar en explorar las propuestas de paz e ignorar alternativas viables.
11. Confundir el armisticio y las negociaciones con la paz.
12. Abandonar la reconciliación, que es básica para la distensión.

Los ámbitos de acción que sugiere el método pueden ser extensivos a la sociedad en conjunto. Desde el compromiso de Estados y corporaciones con programas, pasando por educación y periodismo de paz, así como mecanismos de gobernanza global.

Podría ser factible señalar una especie de optimismo excesivo a la propuesta de Galtung. Sin embargo, la visión dista mucho de pecar de ingenua. Como advierte Brand Jacobsen “la lógica que encuentra la seguridad en la eliminación de la amenaza por la

⁷⁰ Elaboración propia basado en Galtung, Johan. *Searching for peace. Op. Cit.* Pág. 15

fuerza, frecuentemente puede dar nacimiento a una dinámica aún mucho más pesada, que en cambio puede consumir a la misma sociedad que pretende proteger”⁷¹. Aunque en momentos coyunturales no parezca así, los múltiples recursos coercitivos del Estado son limitados y una situación permanente de confrontación deviene en insostenible a largo plazo. Como lo ha mostrado la Historia en forma recurrente: Aun los grandes poderes, en algún momento, padecen de agotamiento.

1.7 El modelo ecológico de la violencia y nuevas vertientes.

El consenso generalizado sobre la multidimensionalidad de la violencia ha derivado en nuevas contribuciones que parecen encontrar un punto de partida común a las organizaciones internacionales, gobiernos, academia y sociedad civil.

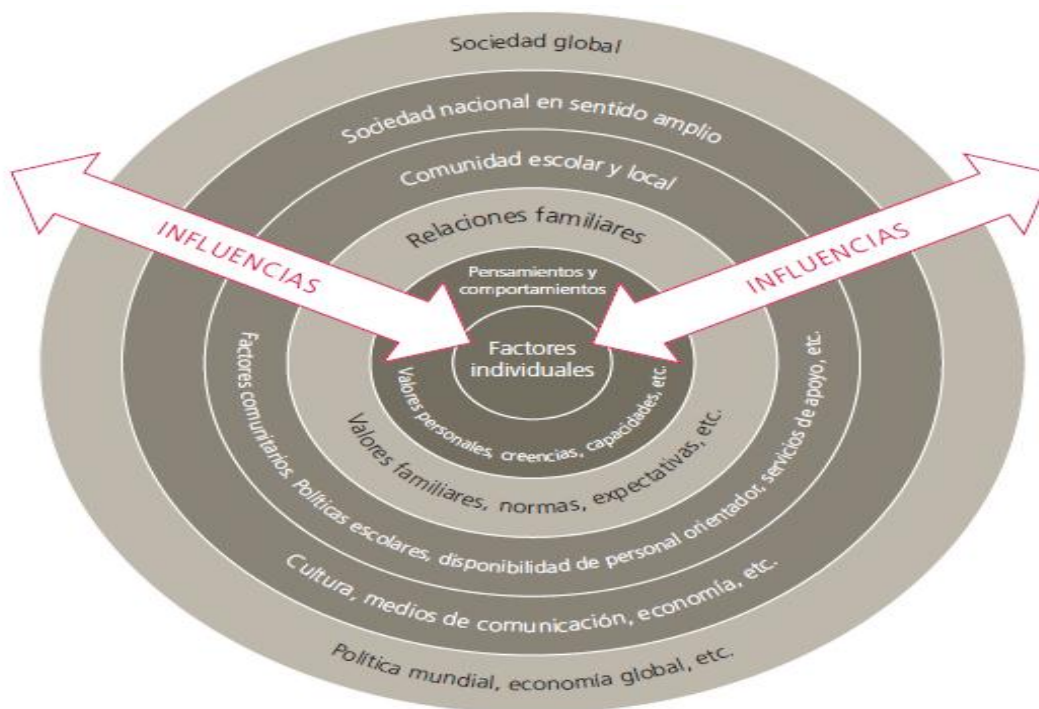
El “modelo ecológico” que supone una perspectiva holística de la violencia, se planteó originalmente por el psicólogo estadounidense de origen ruso, Urie Bronfenbrenner, fue reelaborado por la epidemióloga Lori Heise y finalmente la OMS lo adoptó en los primeros años del milenio. Supone cinco niveles de interacción: El individual (en el plano personal), microsocial (entorno inmediato de familia y amistades), el mesosocial (comunidad), macrosocial (sociedad en conjunto) y el entorno global⁷².

Transversal a todos estos niveles, hay determinantes que operan como influencias en las personas. La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), también han asumido este modelo (Ver Figura 1.2).

⁷¹ Brand Jacobsen, Kai. En Galtung, Johan. *Searching for peace. Op. Cit.* Pág. 146.

⁷² Vid. Olivares Edith y Teresa Incháustegui. *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género.* Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (CONAVIM), CDMX. 2011. Pág. 21-30.

FIGURA 1.2. Factores que influyen en los riesgos de delito y violencia⁷³



Al menos a nivel discursivo, el esquema constituye un fundamento conceptual y normativo que sirve como base para la elaboración de políticas públicas, reconocido y adoptado internacionalmente por los Estados no solo en el campo de la seguridad, sino también en la salud pública.

Cabe finalmente hacer breve mención sobre los últimos avances científicos en las neurociencias, donde se han logrado progresos tan sorprendentes que prácticamente tendrían que reescribirse un buen número de disciplinas en aspectos cruciales, entre ellas la criminología y la sociología, además por supuesto, las políticas públicas.

Sobre el particular, solo se mencionaría la forma en que la investigación empírica en este campo (apoyada con la teoría) ha afirmado que la violencia podría relacionarse en parte, con el deterioro de ciertas funciones cognitivas e inversamente, el desarrollo de

⁷³ Gráfico tomado de UNODC/CIPC. *Manual sobre la aplicación eficaz para las directrices para la prevención del delito*. 2011. Pág. 18

estas representa un elemento crucial de maduración de un ser humano durante la infancia, lo cual facilita en modo decisivo, su integración a la sociedad⁷⁴.

Como se ha intentado constatar, el estudio de la violencia es por sí un universo y las políticas de “suma cero”, basadas en respuestas exclusivamente dadas desde la seguridad, figuran cada vez menos como un marco de referencia que responda a las necesidades humanas. El desafío intelectual consiste en encontrar un delicado equilibrio entre atender las causalidades directas, estructurales y culturales de la violencia para contribuir con ello a su reducción, desde sus orígenes.

⁷⁴ Cfr. Ostrosky-Solis, Feggy y Nallely Arias García. *Neuropsicología de la violencia y sus clasificaciones. Y Relación entre las funciones cognitivas y el nivel de rendimiento académico en niños*. Revista Neuropsiquiatría, Neuropsicología y Neurociencias. UNAM, CDMX. 2009

Capítulo II. Cinco dimensiones de la seguridad ciudadana y la prevención de la criminalidad.

Luego de una aproximación inicial de las violencias, procede examinar algunas tendencias que enmarcan los debates actuales sobre seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad a través de cinco dimensiones de análisis. A menudo se refiere que estos conceptos representan un “cambio de paradigma”, por lo que es preciso hacer una breve genealogía que incorpore los presupuestos básicos de ambos enfoques. Lo anterior lleva a inquirir, como punto de partida, hasta qué punto dicha transformación propuesta por la seguridad ciudadana, tiene visos de factibilidad e impacto.

La segunda de las cinco dimensiones aborda la discusión sobre los procesos de elaboración de políticas públicas que, en el papel, deberían incluir etapas de diseño, ejecución y evaluación.

A través de la tercera dimensión profundizamos en la ruptura epistemológica en la criminología, cuyas nuevas interpretaciones admiten que por sí sola, la justicia penal es insuficiente e inadecuada para abordar la problemática de la delincuencia.

Un aspecto ineludible y en constante tensión con el conjunto de políticas de seguridad, lo constituye el modelo prohibicionista de drogas, dado su papel preponderante en América Latina, que es la cuarta dimensión del presente estudio. Aun cuando se reitera, el objeto de esta investigación no está centrada en el amplio fenómeno del tráfico de drogas ilegales y las políticas de contención, sí se considera pertinente ofrecer un marco explicativo mínimo sobre la estrategia punitiva y algunas de las particularidades que esta ha asumido en el subcontinente.

Finalmente, en la última dimensión se desarrolla una vertiente decisiva –explorada aun precariamente desde el campo de la prevención- sobre la drástica reconfiguración de lo urbano en un entorno globalizado. Se busca con ello, recuperar aportaciones acerca del derecho a la ciudad y la conformación del espacio público, como aspectos indisociables de la diseminación de contextos de violencia.

Se reconoce el carácter multidisciplinario que adquieren la seguridad ciudadana y la prevención (como elementos idealmente constitutivos en una sociedad democrática), así como la dificultad y el riesgo que implica integrar un análisis que retoma distintos tipos de consideraciones sociológicas, jurídicas o filosóficas. Sin embargo, se espera que las cinco dimensiones enlistadas contribuyan a una mirada más amplia del objeto de estudio.

Además de aportar una base conceptual al resto de investigación, subyacen en esta sección tres preguntas esenciales: ¿Realmente la condición postmoderna atraviesa por procesos de transformación que implican como lo sugiere la afortunada expresión de Henri Lefebvre, una *interferencia de crisis múltiples*¹? ¿Qué significan la seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad y cuáles son sus derivaciones? ¿Qué características asumen los cambios en estos cinco campos descritos y cómo se interrelacionan con la expansión de la violencia y la inseguridad?

2.1 Seguridad y prevención: ¿Un cambio de paradigma? Aproximación genealógica sobre la prevención de la criminalidad.

Cabría apuntar de inicio, que no es factible encontrar un *corpus* conceptual sistemático, homogéneo, claramente definido u ordenado sobre la prevención de la criminalidad. Por el contrario, en torno a ella coexisten distintos discursos y perspectivas disciplinarias, ideológicas e incluso medidas orientadas por necesidades prácticas, que pueden resultar contrapuestas.

Una definición comúnmente citada en la literatura especializada que puede ilustrar lo anterior, es la clásica referencia de Jan Van Dijk sobre la prevención del crimen, que según el autor significa:

“El total de todas las políticas, medidas y técnicas fuera del sistema de justicia criminal, orientadas a la reducción de los diversos tipos de daño causados por actos definidos como criminales por el Estado”².

¹ Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad II*. Ediciones Península, Barcelona. 1976. Pág. 63

² Van Dijk, Jan. *Crime prevention policy: Current state and prospects*. Paper for II European Colloquium on Crime and Public Policy in Europe Buchenbach/Freiburg, September 3-7, 1989. Pág. 1.

El aspecto más polémico de esta idea, que aun reconoce el propio Van Dijk, es clarificar si las políticas de prevención pueden encontrarse realmente “fuera” del sistema de justicia criminal. Autores como Loic Wacquant o Massimo Pavarini sugieren inversamente, que la prevención es parte de una política criminológica que además debe ser estudiada en correlato con las demás políticas sociales. En particular, Wacquant destaca el dialéctico debilitamiento del *Estado Social* y su sustitución simultánea por un fortalecido *Estado Penal*.

La prevención se construye como una propuesta *ex ante* al delito, en la que se buscan identificar los fenómenos delictivos previo a su aparición³ y una alternativa posible es encontrar explicaciones causales a dichos fenómenos. Los enfoques etiológicos y epidemiológicos de la violencia descritos en el capítulo anterior, tomaron un papel significativo, aunque no único, como recurso de interpretación de las violencias.

Desde finales de siglo anterior, con la retroalimentación y diálogo entre diversos espacios académicos y organismos internacionales, se elaboró una tipología general orientada hacia los ámbitos de acción de la prevención, que se subdividía en: a) Prevención social o prevención para el desarrollo social, dirigida a la formación de capacidades; b) Prevención comunitaria, delimitada a espacios territoriales específicos, c) Prevención situacional, orientada a la modificación del entorno ambiental para disminuir las oportunidades de la comisión de actos delictivos; y d) Prevención de la reincidencia, destinada a personas ya sujetas a alguna parte del proceso penal⁴.

Respecto a los receptores de las políticas, se señaló la prevención primaria como aquella orientada a la población en general; la prevención secundaria, hacia grupos vulnerables o en riesgo de involucrarse en actos delictivos y la prevención terciaria, para

³ Carrión, Fernando. *Prevención. ¿Una propuesta ex ante al delito?* Revista Urvio. FLACSO, Ecuador. Ene. 2009. Pág. 8.

La diferenciación de la política represiva y punitiva, como *ex post* y *ex ante* a la comisión de un delito también se puede encontrar en Sozzo, Máximo. *Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Justicia Penal. Bs. As. 2000. Pág. 2.

⁴ UNODC/CIPC. *Manual sobre la aplicación eficaz para las directrices para la prevención del delito*. UNODC, Nueva York. 2011. Pág. 13-15.

personas involucradas con el sistema penal, con el propósito de ser reinseradas socialmente⁵.

En distintas latitudes y temporalidades, la prevención se designó como prevención de las violencias, del delito o de la criminalidad, que parecen ser términos intercambiables, pero cuyas definiciones tienen marcadas diferencias al momento de aplicarse dichos conceptos y reflejarse en políticas públicas.

Por ejemplo, el Manual sobre las Directrices de Prevención del Delito de UNODC señala:

Prevención del delito no es la única denominación usada comúnmente a nivel internacional. En otros contextos y países es frecuente el empleo de términos como seguridad y protección, reducción de la delincuencia y seguridad comunitaria. Esta última denominación se suele utilizar con referencia al conjunto más amplio de cuestiones que es preciso abordar para promover ciudades o comunidades más seguras, y con resultados que aporten beneficios superiores a la mera ausencia de delito⁶.

Como se percibe con facilidad -y el problema metodológico se ha abordado por numerosos autores- la noción de prevención adquirió tal elasticidad teórica, que parece haber perdido algo de su capacidad significativa⁷. En general, se percibe un trasvase de definiciones que deberían distinguirse entre sí con mayor nitidez. En efecto, no significan lo mismo seguridad, protección, reducción de la delincuencia, ni ciudad o comunidad, por otra parte. No obstante, el Manual de UNODC establece:

Lo que importa, al margen de la terminología preferida, es el uso de un enfoque estratégico que permita a los responsables de políticas y los profesionales adaptar las intervenciones a los problemas a los que se enfrentan, recurriendo a una amplia variedad de intervenciones y tratando

⁵ *Ibid.* Pág. 17

⁶ *Id.*

⁷ *Vid.* Selmini, Rosella *La prevención: Estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo*; Carrión Fernando. *Op. Cit.* Revista Urvio. FLACSO Ecuador, 2009. Gilling, Daniel. *Multiagency crime prevention in Britain: The problem of combining situational and social strategies*. En *Crime Prevention Studies*. Vol. 3. Clarke, Ronald V. (Ed.) Criminal Justice Press, Nueva York. 1994.

de encontrar un equilibrio entre la necesidad de resultados a corto y más largo plazo, protegiendo al mismo tiempo los Derechos Humanos⁸.

Para Rosella Selmini, “el concepto de prevención se ha extendido, volviéndose, por un lado, una actividad que se refiere a muchos sujetos —instituciones y ciudadanos comunes— y por el otro, un componente integrante e inseparable de las políticas de seguridad”. En la “nueva prevención”, escribe, encontramos hoy una gama articulada de medidas e intervenciones dirigidas tanto a la reducción de los fenómenos criminales en sentido estricto como a una menor percepción de inseguridad o, en un sentido todavía más amplio, al aumento de la seguridad social. Tal difusión de prácticas, estrategias, actividades definidas como “preventivas”, han hecho el concepto de prevención extremadamente nebuloso, al tiempo que, gracias a esta confusión, este concepto se difunde en varios contextos⁹. Así por ejemplo, la prevención puede asumir un significado muy diverso para profesionales de la salud, urbanistas o tomadores de decisiones, por citar algunos casos.

Un estudio comparado entre América Latina y Europa, presenta una justificación interesante sobre las diferencias en las aproximaciones en la materia, al señalar -para el caso europeo- la variedad de respuestas institucionales al incremento de la violencia percibido y una amplia gama de experiencias que cruzan con el tipo de organización estatal (centralizada o descentralizada), formas distintas de organización policial al interior de cada país (municipal, centralizada o regional), así como las tensiones permanentes entre ciudades y gobiernos nacionales¹⁰.

Respecto a los orígenes de la prevención en Europa, Adam Crawford se remonta a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, a cinco modelos diferentes: El modelo sueco, nórdico (Noruega), holandés, anglosajón y francés¹¹. Por lo general,

⁸ Manual UNODC. *Op. Cit.* Pág. 18.

⁹ Selmini, Rosella. *Op. Cit.* Pág. 43.

¹⁰ Vanderschueren, Franz. *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Universidad Alberto Hurtado/ Ministerio del Interior de Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile. 2004. Pág. 15.

¹¹ Crawford, Adam. *Comparative models of crime prevention and delivery: Their genesis, influence and development. Assessing crime, deviance and prevention in Europe*. CIMPREV-Comisión Europea, 2008. Pág. 4.

dichas iniciativas surgieron ante el incremento relativo de las tasas de criminalidad en el viejo continente y tomaron forma a través de informes gubernamentales, estudios, reportes o análisis, o bien, mediante la incorporación de divisiones de prevención en las áreas de seguridad. Es notorio y no un caso aislado para distintas naciones, que estas acotadas tentativas de reforma surgieron tras crisis coyunturales de legitimidad en la fuerza pública, para las cuales se buscaron alternativas no convencionales a las seguidas en los confines del sistema de seguridad y justicia¹².

Dada la enorme influencia global que tuvieron en la definición de las políticas en este tema, interesa destacar aquí en particular los presupuestos básicos de los dos últimos modelos europeos arriba mencionados, el anglosajón y el francés de prevención. También se reseñarán brevemente algunas nociones del modelo de “ventanas rotas” norteamericano que, pese a las críticas sobre su sesgo punitivo y excluyente, también inspiraron en buena medida, la nueva visión sobre la seguridad en América Latina.

2.1.1 Modelo anglosajón.

De acuerdo a Selmini, la adopción de políticas preventivas en la Gran Bretaña descansa en seis supuestos: 1) La preeminencia de la prevención situacional (modificación del entorno) sobre la prevención social (orientada al desarrollo); 2) El rol determinante de la policía en los programas de prevención; 3) El énfasis en las víctimas y su necesidad de protección; 4) El involucramiento comunitario en las funciones de cuidado, a través de los programas de vigilancia vecinal (*neighborhood watch*); 5) El énfasis en la evaluación de la eficacia de los programas y en general, la impronta managerial; y 6. Una estrategia de

Aunque deberían añadirse a esta clasificación de los “modelos europeos”, las invaluable aportaciones de la criminología crítica italiana, sobre la que se harán referencias adelante. Para Gran Bretaña, Daniel Gilling *Op. Cit.* señala que las primeras tentativas de prevención se dieron desde la década de los cincuenta con campañas publicitarias, la intervención del sector privado, la creación de un Centro Nacional de Prevención como una unidad de la policía, así como un comité multisectorial especializado en prevención, que dependía del Ministerio del Interior (Home Office), con la participación de la industria, los sindicatos y la policía, a mediados de la década de los sesenta. Pág. 233.

¹² Gilling, Daniel. *Op. Cit.* Pág. 234.

responsabilización de actores institucionales y no institucionales en el gobierno de la prevención¹³.

El modelo anglosajón asume un carácter pragmático orientado a la solución de problemas específicos. De acuerdo a una revisión sobre la experiencia británica de Daniel Gilling, la prevención situacional y comunitaria ganaron terreno política y administrativamente en ese país -por encima del énfasis de la prevención social hacia una perspectiva estructural - en buena medida por asumirse que eran las técnicas que ofrecían resultados tangibles en corto y mediano plazo, una cuestión que era fundamental para que los programas continuaran recibiendo financiamientos del gobierno.

Para Crawford, la prevención situacional en Gran Bretaña, (re)emergió en un ambiente político favorable que se incrementó con sus conexiones con la filosofía neoclásica (de Bentham), con énfasis en las teorías de elección racional. Su llamado a la responsabilidad de la población y las organizaciones a través de la sociedad civil -señala el autor- embonaron bien con la creciente voluntad política de reducir y retraer al Estado, con el objeto de liberar la iniciativa empresarial¹⁴.

Otra vertiente crucial se enmarca en la prevención comunitaria, con una muy clara vinculación teórico-metodológica con la producción de la escuela criminológica de Chicago. A manera de paréntesis, algunas de las ideas de dicha escuela descansan en la idea de la eficacia colectiva, unida a la teoría de la organización social. En líneas generales, un planteamiento nodal supone que la clave para entender la criminalidad residía no en estudiar las dificultades de los individuos, sino en los vecindarios¹⁵.

Entre los representantes de la escuela de Chicago, destacan Clifford Shaw y Henry McKay, quienes en el libro "*Delincuencia juvenil en áreas urbanas*" (1942), establecieron una correlación que apuntaba los centros degradados (*inner city*) como los sitios con más altos índices delictivos y una disminución persistente de dichos índices a medida que

¹³ Selmini. *Op. Cit.* Pág. 51.

¹⁴ Crawford, Adam. *Op. Cit.* Pág. 12.

¹⁵ Cullen, Francis y Agnew Robert. *Criminological Theory. Past to the present.* Oxford University Press, Nueva York. 2011. Pág. 90.

aminoraba el deterioro físico de los barrios. En ciertas comunidades, la desorganización social se relacionaba así con varias formas de actividad criminal¹⁶.

El término desorganización social se refería al colapso de las instituciones sociales en una comunidad. En reelaboraciones posteriores, Sampson (1986) sostuvo que el crimen en los centros urbanos era alto porque los residentes perdieron la capacidad de ejercer el “control social informal”. Algunos de los factores de riesgo identificados por este tipo de estudios fueron desigualdad, disrupción familiar, heterogeneidad, deterioro de servicios públicos y el consecuente surgimiento de subculturas criminales que ejercían el control del espacio. La solución en este suma, residía en restituir la “eficacia colectiva” de las instituciones comunitarias¹⁷.

De estos planteamientos se deducen dos factores: Primero, emerge el concepto “comunidad” con una denotación *defensiva*, cuyo propósito es distinguir lo que pertenece y lo que no a ella, pero el término también puede dar lugar a la estigmatización y el señalamiento hacia “comunidades problemáticas”, que en los contextos europeo y norteamericano, claramente apuntaban hacia los migrantes y las personas en situación de pobreza. Segundo, se enfatiza la prevención no como alternativa de mejoramiento o desarrollo colectivo, sino como un mecanismo de control y contención social en y para un territorio específico. Hasta aquí el paréntesis.

Según autores como Crawford, Gilling y Sozzo, un precursor de la prevención situacional a través de la vigilancia fue el proyecto Kirkholt, que inició en 1985 en un barrio al noroeste de Inglaterra donde había índices inusualmente altos de robo a casa habitación. Mediante esta iniciativa se redujeron las tasas de victimización a través de una intervención conjunta entre la policía y una universidad local. El mecanismo que entonces se introdujo fue el *neighborhood watch*, un esquema típicamente reactivo, pero, muy utilizado hasta nuestros días¹⁸.

¹⁶ Saegert y Winke, 2004. Citado en *Ibid.* Pág. 90.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 92.

¹⁸ Gilling. *Op. Cit.* Pág. 204. Vid. Sozzo, Máximo. *Op. Cit.* Pág. 16.

Con un sesgo notoriamente irónico, David Garland bautizó a los modos de intervención situacional o de modificación del diseño ambiental como las “criminologías de la vida cotidiana”¹⁹, para enfatizar su interés por resultados tangibles, unido a la capacidad de generar evidencia. Aun cuando la prevención comunitaria y situacional pueden visibilizar y aun atender problemas focalizados en los territorios, por lo general carecen de una visión más amplia sobre las dinámicas de las estructuras sociales y prácticamente omiten -más allá de una visión meramente policial- la necesaria reflexión sobre las responsabilidades de las instituciones del Estado y su forma de articularse para crear una agenda comprehensiva.

2.1.2 Modelo francés.

El denominado modelo francés tiene un acentuado interés por la coordinación interna de las agencias del Estado, la “contractualización” de la seguridad entre distintos ámbitos de gobierno con una participación activa de la sociedad, así como una visión claramente dirigida a temas como la vivienda o la educación.

Conforme a Selmini, los cinco elementos destacados son: 1) Predominio de la prevención social sobre la situacional; 2) Intento de reconducir las políticas de prevención en la órbita de los gobiernos locales, especialmente en la figura de los alcaldes; 3) Una limitada responsabilización tanto de las víctimas como de la comunidad; 4) Un modelo de *partnership* menos dirigista y más enfocado en la búsqueda de amplias colaboraciones en el plano nacional y local, inclusive una fuerte participación de las autoridades responsables de la gestión urbana en su conjunto²⁰.

Buena parte de estas ideas se atribuyen al reporte legislativo elaborado en 1982 por una comisión encabezada por Gilbert Bonnemaïson, diputado del partido socialista francés, dirigido al primer ministro²¹. A pesar de que el *Informe Bonnemaïson* no tenía

¹⁹ Citado en Sozzo, Máximo. *Op. Cit.* Pág. 7.

²⁰ Selmini, Rosella. *Op. Cit.* Pág. 52

²¹ Posteriormente, Bonnemaïson fue el primer director del Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (CIPC)

propósitos teóricos –como admitieron sus autores explícitamente en el documento- este se convirtió en una piedra angular de referencia e inspiración para obras posteriores.

La segunda delimitación reconocida, que es muy significativa, es que se hacía una distinción entre fenómenos globales de criminalidad y la delincuencia común. Dice el Informe:

El segundo límite que se ha impuesto la Comisión (en el Informe Bonnemaïson), es el nivel de la delincuencia. La gran criminalidad: Terrorismo, proxenetismo, el tráfico de armas no toca directamente la vida cotidiana de los franceses. Este tipo de delincuencia no tiene otra salida que el sistema represivo y depende del Estado²².

Aunque esta parte cambió para la realidad francesa contemporánea y no puede ser descontextualizada de aquello que observaba en su época el Informe, se introduce en el documento una distinción muy sutil: Se separan por un lado a los actores del crimen organizado transnacional y por otra parte, la delincuencia común. Se formula de esa manera el concepto “seguridad cotidiana” para distinguir los distintos niveles de estructuración de la actividad criminal y por otro lado, sugiere fijar un límite: La prevención, o la búsqueda de seguridad cotidiana, difícilmente puede lidiar eficazmente con fenómenos más arraigados y por tanto más complejos, de delincuencia.

Desde luego esta proposición es muy controvertida. La atención pública otorga centralidad a la “gran criminalidad”, aunque pueda tener algún grado de distinción con lo que ocurre en el entorno inmediato de las personas²³. Continúa el Informe:

El sentimiento colectivo de inseguridad es creado principalmente por un número reducido de delitos. Pero son aquellos los que tocan directamente al ciudadano en su persona o en sus bienes cuya frecuencia pone en riesgo volverlo víctima. En efecto, los medios de comunicación al editorializar la violencia espectacular y focalizar en ella la actualidad periodística, pueden contribuir a dar una

²² Comisión des maires sur la sécurité. *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité /rapport au Premier ministre* (Informe Bonnemaïson). París. Dic. 1982. Pág. 11. (Traducción propia del francés)

²³ En Escalante Gonzalbo, Fernando. *El crimen como realidad y representación*. El Colegio de México, CDMX. 2012, el autor elabora una interpretación muy peculiar sobre este delicado asunto para la realidad mexicana, durante el sexenio de Felipe Calderón.

dimensión deformada de la criminalidad real y amplificar así la inquietud de la población, frecuentemente vulnerable sobre este punto²⁴.

En un diagnóstico ampliamente sustentado en cifras sobre la situación prevaleciente en Francia, la Comisión redactora del Informe identificó causas estructurales y estableció con nitidez los límites sistémicos del campo penal:

El conjunto de causas (de la criminalidad) se traduce una cierta crisis social muy superior a la estricta secuencia de una política antidelincuencia. Ninguna de las causas puede ser aislada para explicar la delincuencia. Así, el desempleo, frecuentemente invocado, no se traduce forzosamente de ningún modo, en la delincuencia: Las "tasas de criminalidad" se ha visto, son en general bastante bajas en las ciudades afectadas más directamente por la crisis industrial. Es en definitiva el conjunto de causas que alimenta la delincuencia, puede engendrar la locura, tanto como el suicidio, la droga o el alcoholismo²⁵.

Al aceptar que la progresión delictiva que se preveía en el país galo, hacía imposible que tribunales, cárcel y policía, pudieran sufragar a largo plazo los costos del proceso punitivo, se advirtió:

Se puede considerar que -para un incremento anual de 4 mil detenidos que los especialistas coinciden que será factible- hará falta que la colectividad desemborse 1.6 millones de francos cada año en inversiones, el equivalente al presupuesto de la juventud y los deportes.

La prisión brinda un elemento indispensable de protección de la sociedad. Pero no se puede imaginar que la multiplicación de estos establecimientos sea una solución para establecer la seguridad. Los costos de construcción y funcionamiento son tales que el presupuesto del Estado y el esfuerzo de los contribuyentes no sería suficiente.²⁶

De ese modo se presenta una racionalidad discursiva muy recurrida por quienes desde distintos contextos sociohistóricos, difunden las bondades de los enfoques preventivos: Es más fácil y menos costoso, invertir en juventud y deporte y por otro lado, la punición lleva a las capacidades del Estado al extremo de hacer inoperantes sus recursos coercitivos.

²⁴ Informe Bonnemaïson. *Op. Cit.* Pág. 19.

²⁵ *Ibid.* Pág. 31

²⁶ *Id.* Pág. 27,29

Sin embargo, el aspecto central del Informe -donde se despliega su verdadero alcance- es la presentación de 64 propuestas articuladas en siete ejes: Vivienda, migración, escuela, policía, administración de justicia, ayuda a víctimas y coordinación de la gestión. Es decir, no se trata de una simple propuesta de seguridad, sino una concepción que toca la raíz de la planificación urbana.

Respecto a la coordinación, propone una articulación a través de estructuras de prevención para cada ámbito (nacional, departamental y comunal). A nivel comunal, el más próximo a la ciudadanía, sugiere que el Consejo Local de Prevención tenga una instancia consultiva de la sociedad civil y se conformen cuatro secciones especializadas: 1) Ayuda social; 2) Prevención médica (medicina preventiva y escolar, psiquiatría, droga, alcoholismo, medicina del trabajo), 3) Entorno social (vivienda, escuela, cultura, trabajo, familia, deporte); 4) Política penal (justicia, policía, prisión, asistencia a víctimas, migración y otros)²⁷.

La idea conductora de este esquema es que las comunas y departamentos suscriban Contratos Locales de Seguridad (CLS), con participación del gobierno central y la sociedad civil y donde la voluntad política del alcalde es decisiva para implementar políticas de prevención sostenibles y efectivas. Este mecanismo continúa funcionando hasta nuestros días y Bonnemaison ha sido reconocido por el CIPC como uno de los inspiradores de la “política de la ciudad” en Francia, con notables repercusiones internacionales²⁸.

2.1.3 La teoría de las “ventanas rotas”

En 1982, James Q. Wilson y George Kelling, publicaron el ensayo “Broken Windows” en la revista norteamericana *Atlantic Monthly* que apuntaba al desorden urbano como la causa primordial de la criminalidad. Si se rompía una ventana y no se reparaba de inmediato, lo anterior provocaba una sensación de descuido que no solamente reflejaba

²⁷ Modelo de conformación de los Consejos Comunales de Prevención, presididos por el alcalde. *Ibid.* Pág. 110. En el artículo *El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones*. Revista Urvio. FLACSO, Ecuador, 2009. Jacques De Maillard presenta una visión contemporánea del esquema de contractualización seguido en Francia.

²⁸ CIPC. *Arto. Informe Internacional de Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana. Tendencias y perspectivas*. CIPC, Montreal. 2014. Pág. 6.

el relajamiento del “control informal” de una comunidad sobre el territorio, sino propiciaba eventualmente que un espacio fuera capturado por grupos delictivos. El argumento también se apoya sobre la necesidad de un control estricto sobre “incivildades” como la vagancia, el alcoholismo en las calles, las drogas o la prostitución, que según esta visión, podrían tener aun efectos más disruptivos que la criminalidad común²⁹.

Para sustentar estas afirmaciones, los autores citan dos investigaciones conducidas en un barrio acomodado en Palo Alto, California y el Bronx, Nueva York, en las que el abandono de un auto reflejaba idénticas consecuencias: Su destrucción, sin importar si se trataba o no de un barrio acomodado.

Posteriormente Kelling refirió la investigación de Wesley Skogan “*Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in american neighborhoods*”, que era un estudio que pretendía demostrar una correlación estadística directa entre desorden y crimen en cuarenta ciudades norteamericanas.

Kelling subraya que el debate sobre la criminalidad en EEUU se enfocaba exclusivamente en los delitos más graves y los recursos punitivos más “duros” en la Unión Americana: La pena capital, la regla de “la tercera es la vencida”, la necesidad de más prisiones, el control de armas y la cantidad de policías en la calle³⁰.

Al citar datos del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y los *Uniform Crime Reports* (UCR), instrumentos de medición estadística en EEUU, Kelling sostiene que el grueso de la criminalidad se concentra en siete delitos: Asesinato, violación, robo, asalto con violencia, robo a casa habitación, robo a menor y robo de vehículos. La medición oficial, reconoce el autor, ignora los delitos financieros y de “cuello blanco”³¹.

²⁹ Kelling, George y Wilson, James. *Broken Windows*. The Atlantic Monthly. 1982.

³⁰ Kelling, George y Coles, Catherine. *No más ventanas rotas! Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*. Instituto Cultural Ludwig von Mises. México, 1995. Pág. 47. La regla de la tercera es la vencida, en inglés, “*three strikes and you are out*” en Norteamérica, postula que una persona tres veces reincidente, es automáticamente condenada a cadena perpetua.

³¹ Kelling, George. *Ibid*. Pág. 67.

La teoría de las “ventanas rotas” sugirió como alternativa reforzar las tareas de patrullaje a pie de la policía, no necesariamente para reducir la delincuencia, sino para afianzar la presencia del Estado en coordinación con la comunidad, con el objetivo de aumentar la percepción de seguridad en la ciudadanía. La orientación hacia el patrullaje a pie suponía únicamente un elemento de una noción más elaborada de proximidad policial que supone una drástica reestructuración de la corporación, que en este caso se abocaría a privilegiar la resolución de problemas específicos y tener un mayor contacto con los vecinos.

Buena parte de estas propuestas se llevaron a la práctica durante la gestión de Rudolph Giuliani como alcalde de Nueva York, de la mano de William Bratton, el jefe de policía y generaron un alud de críticas de la academia en todo el mundo, así como la oposición interna de organizaciones sociales, entre ellas la Asociación Americana por las Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés), que incluso llevó sus diferencias ante los tribunales por violaciones de la policía a los derechos constitucionales³². Entre los sectores progresistas, sin duda, la “teoría de las ventanas rotas” tiene muy mala prensa y los episodios de violencia institucional, mayoritariamente infringidos contra minorías étnicas, se multiplican en las ciudades norteamericanas.

La política llamada de “cero tolerancia”, es también una política de “cero resultados” como lo afirma Fernando Carrión. Esta, menciona, “tuvo varios efectos negativos como la criminalización de la pobreza, la aplicación de medidas discriminatorias en contra de minorías étnicas, denuncias de brutalidad policial, entre otros”. Peor aún, Giuliani dejó en bancarota a la administración con una deuda de más de 25 mil millones³³.

Una debilidad -compartida con los mecanismos de prevención situacional y comunitaria, herramientas de la “teoría de las ventanas rotas”- se ha explicado

³² Uno de los escándalos recientes más sonados fue el estrangulamiento de un vendedor de cigarrillos de origen afroamericano, Eric Garner, a manos de la policía neoyorkina. BBC Mundo: *Eric Garner, la muerte por violencia policial que conmociona a Nueva York*. Dic. 3, 2014: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/12/141203_eeuu_eric_garner_cargos_tsb Consultado el 5/8/2015.

³³ Carrión Fernando. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. FLACSO, Ecuador 2009. Pág. 118.

contundentemente por otra teoría criminológica muy conocida que es la del “desplazamiento criminal”. Según esta última, los dispositivos de control territorial pueden fallar, puesto que las actividades delictivas no desaparecen, sino simplemente se reubican en otros entornos propicios para su reproducción. De manera que la estrategia contra las pequeñas incivildades fracasa al confundir faltas menores con delitos de mayor gravedad, pero también falla al crear una fútil sensación de control, cuando en realidad los fenómenos delictivos siguen sus propias lógicas hacia nuevas formas de relocalización³⁴. Un ejemplo inquietante del “desplazamiento” se remite precisamente a Nueva York, donde las agresivas tácticas policiales influyeron en el mercado de la droga para trasladarla de las calles hacia locales cerrados, clubes nocturnos y bares³⁵.

El hecho de que la atención del delito se dirija hacia sectores desprotegidos, comúnmente en EEUU como son minorías étnicas afrodescendientes, latinas o asiáticas, migrantes u otros grupos vulnerables, hace pensar que las propuestas de Kelling y Wilson contienen un sesgo clasista y racista muy poco disimulado, donde el discurso de la seguridad es utilizado para encubrir un afán persecutorio. Escribe Kelling:

Para fortalecer las comunidades y revitalizar sus instituciones, primero hay que restaurar el orden y controlar a los depredadores (sic)³⁶.

Todo como si la sociedad y las instituciones del Estado no tuvieran responsabilidad alguna en la reproducción de las condiciones de marginación y en efecto, el gobierno no tuviera otro recurso que reprimir o pretender ocultar estas realidades, literalmente moviéndolas a otro lugar. La sola mención a la existencia de “depredadores” refleja la nula observancia de Kelling respecto al sentido profundo de los Derechos Humanos.

Al calificar a las “ventanas rotas” como un mito académico proveniente de los sectores conservadores más recalcitrantes en EEUU, Loic Wacquant cuestiona la pretendida efectividad de la política anticrimen del periodo Giuliani. Para sostener su argumento, el

³⁴ En Sozzo, Máximo *Op. Cit.* Pág. 111, se discute la “teoría del desplazamiento” como el talón de Aquiles de las tácticas ambientales y situacionales de prevención.

³⁵ Escalante, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 232

³⁶ Kelling, George. *Op. Cit.* Pág. 393.

sociólogo menciona que la violencia criminal ya tenía una tendencia decreciente desde tres años antes de que el alcalde asumiera el cargo debido a cinco factores: 1) Un repunte de la economía norteamericana en el último quinquenio del siglo XX, que aumentó en gran medida las perspectivas de empleo; 2) Una reestructuración del mercado de las drogas que aminoró los enfrentamientos violentos entre pandillas e individuos; 3) Un cambio en el perfil poblacional en el que disminuyó la cantidad de jóvenes y casi mecánicamente sucedió una reducción del delito callejero; 4) Un proceso de “aprendizaje” generacional, entre los nacidos después de 1975 y 1980, mediante el cual se construyó una relación menos violenta con las drogas y proliferaron organizaciones de asistencia, sensibilización y prevención; y 5) Una disminución natural de los patrones delictivos que se habían hecho inusualmente altos en Norteamérica desde comienzos de los noventa³⁷.

Por otra parte, Wacquant menciona que la disminución delictiva se dio en otras ciudades que aplicaron simultáneamente políticas diametralmente opuestas a la “tolerancia cero”, como Boston, San Diego y San Francisco. En particular, en esta última se redujeron a la mitad los ingresos a la prisión a través de programas radicalmente distintos, como lo eran los de capacitación laboral, asesoramiento y tratamiento médico y social³⁸.

No deja de sorprender que, pese a esta clase de cuestionamientos - que incluso podrían echar por tierra la viabilidad de las ventanas rotas- esta perspectiva conserve todavía tanta aceptación en América Latina, independientemente de que se trate de gobiernos de izquierda o derecha³⁹.

Un tema final para la reflexión, que por sí mismo podría constituir una investigación aparte, es el sorprendente avance en la privatización de la seguridad y en concreto la

³⁷ Vid. Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Editorial Gedisa, Barcelona. 2010. Pág. 360-364.

³⁸ *Ibid.* Pág. 359.

Sobre este punto, Fernando Escalante llega exactamente a la misma conclusión: Ciudades que adoptaron políticas contrarias a la mano dura, obtuvieron los mismos resultados que Nueva York. *Op. Cit.* Pág. 228.

³⁹ Prueba de ello es la asesoría que la firma ‘Giuliani Partners LLC’ brindó al Gobierno de la Ciudad de México en 2003, que habría tenido un costo anual de cuatro millones de dólares. CNN. *La ciudad es “más linda, más limpia”, afirma Rudolph Giuliani*.

<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/08/la-ciudad-de-mexico-es-mas-linda-mas-limpia-afirma-rudolph-giuliani> Consultado el 5/8/2015.

proliferación de cuerpos de seguridad privada, asuntos que merecen una mayor elaboración, puesto que tocan un nudo problemático. ¿Realmente la seguridad va cediendo a las lógicas propias de los mecanismos del mercado, hasta convertirse en un producto disponible para quien puede pagarlo? ¿Está perdiendo el Estado el control sobre los múltiples espacios donde se ejerce la fuerza pública? ¿Es esto una tendencia global? El propio Kelling presenta al respecto un dato escalofriante para los Estados Unidos:

La seguridad privada o corporativa, que tuvo sus orígenes contemporáneos después de la segunda guerra mundial, también aumentó y la actual industria de la seguridad privada (en Estados Unidos) con 1.5 millones de agentes, hace que se vean enanas las fuerzas de policía públicas, que llegan aproximadamente a medio millón⁴⁰.

2.1.4 El marco internacional de la prevención de la criminalidad

La incorporación de la prevención en las políticas gubernamentales representa una tendencia ascendente a nivel global. De acuerdo al último Informe Internacional del CIPC (2014), hasta 2009, 57 países que habían instaurado alguna forma de estrategia nacional de prevención del delito⁴¹.

En el panorama internacional la prevención tiene larga data. Se remonta al primer Congreso Internacional sobre prevención y represión del delito en Londres, tres conferencias efectuadas en la Sociedad de Naciones entre 1925 y 1935, así como su consolidación a través de los Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal auspiciados por UNODC, y que se celebran cada cinco años desde 1955⁴².

⁴⁰ Kelling, George. *Op. Cit.* Pág. 383.

⁴¹ CIPC. Informe Internacional (2014). *Op. Cit.* Pág. 26.

⁴² Vid. Peñaloza, Pedro. *Prevención social del delito. Asignatura pendiente.* Ed. Porrúa, CDMX. 2004.

Congresos UNODC sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (1950-2010)

AÑO Y SEDE	TEMAS
I. Ginebra, 1955	Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
II. Londres, 1960	Servicios especiales de la policía para menores y creación de redes nacionales.
III. Estocolmo, 1965	Relaciones entre delincuencia y evolución social. Creación del Inst. de Inv. Para la defensa social. ONU
IV. Tokio, 1970	Declaración de Tokio. Planificación de la prevención del delito para el desarrollo económico y social.
V. Ginebra, 1975	Declaración contra la tortura y otros tratos y penas inhumanos y degradantes.
VI. Caracas, 1980	Prevención del delito y calidad de vida
VII. Milán, 1985	Prevención del delito para la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo.
VIII. La Habana, 1990	Cooperación internacional en prevención del delito y justicia penal en el siglo XXI
IX. El Cairo, 1995	Asistencia técnica de carácter práctico para fortalecer el imperio de la ley
X. Viena, 2000	Medidas contra la corrupción en el plano internacional
XI. Bangkok, 2005	Declaración de Bangkok. Fundamentos de coordinación y cooperación para prevenir y combatir delincuencia. Enfoques prácticos para prevenir delincuencia urbana.
XII. Salvador de Bahía, 2010	Estrategias amplias ante problemas globales: 1. Niños, jóvenes y delincuencia, 2. asistencia técnica contra el terrorismo, 3. Directrices ONU para la prevención, 4. Respuestas de la justicia penal al tráfico de migrantes y trata, 5. Cooperación internacional contra el lavado de dinero, 6. Novedades en la ciencia y tecnología incluido el delito cibernético, 7. Enfoques prácticos para fortalecer la cooperación internacional, 8. Prevención del delito y respuestas del sistema de justicia penal a la violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias.

Fuente: Elaboración propia con base en UNODC: *Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal 1995-2010. 55 años de logros*. UNODC, Austria 2010.

Como es visible, las temáticas de los Congresos evolucionaron con el paso del tiempo, desde aspectos circunscritos a la antigua visión de la prevención, percibida solo como apéndice del sistema penitenciario, hacia otras temáticas de mayor calado. En esta transformación también se incorporan nuevos sujetos de derecho como niños, mujeres y víctimas del crimen transnacional. Las declaraciones surgidas de este movimiento multilateral, establecen las obligaciones de los Estados firmantes en la materia. A manera de ejemplo, la Declaración de Salvador de Bahía (2010) en el penúltimo Congreso de Prevención del Delito y Justicia Penal, indica:

Subrayamos la necesidad de que todos los Estados cuenten con planes de acción nacionales y locales sobre prevención del delito que tengan en cuenta entre otras cosas y de manera amplia, integrada y participativa, los factores que exponen a determinadas poblaciones y zonas a un mayor peligro de victimización o de verse afectadas por actos delictivos, y que se basen en las mejores

pruebas disponibles y en prácticas óptimas. Subrayamos que la prevención del delito debería considerarse un elemento integrante de las estrategias para fomentar el desarrollo económico y social en todos los Estados⁴³.

Las fuentes de legislación principales a nivel internacional son las Directrices de Prevención del Delito de la Organización de las Naciones Unidas, que han sido aprobadas por el Consejo Económico y Social mediante las Resoluciones 1995/9 y 2002/13⁴⁴. De igual manera, las llamadas “Directrices de Riad” para la Prevención de la Violencia Juvenil, adoptada por la Asamblea General en la Resolución 45/112, establecen compromisos y criterios para que los Estados nacionales reelaboren su propio marco de actuación.

Desde luego, es preciso apuntar que la producción normativa de los organismos internacionales se nutrió en buena medida con algunas de las perspectivas teóricas desarrolladas en párrafos anteriores sobre la prevención. Más aún, resulta necesario concebir las Directrices de Prevención en relación con otros instrumentos legales generados en el sistema de Naciones Unidas como son las Declaraciones, Convenciones y Protocolos específicos, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), las Convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Derechos del Niño (1989), contra la Tortura (1984), contra Delincuencia Organizada Trasnacional (2000), entre otros. Dichos instrumentos, signados por los países que contempla el presente proyecto, son (o debieran ser) criterios de referencia esenciales para todos los gobiernos para la construcción de política pública en torno a la atención de distintos tipos de violencia.

En 1996, a petición de alcaldes de África, ONU Hábitat emprendió el programa “Ciudades Más Seguras” que se enfoca en la labor de las autoridades locales en prevención, emite campañas de Gobernanza Urbana y constituye una red de intercambio

⁴³ UNODC. *Declaración de Salvador de Bahía (2010). 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Salvador (Brasil), 12 a 9 de abril de 2010.

⁴⁴ UNODC, *Manual... Op. Cit.* Pág. 2.

de experiencias⁴⁵. Entre otros objetivos, el programa buscó contribuir desde el ámbito del Desarrollo Humano con el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ante el particular incremento de la violencia en América Latina se multiplicaron redes institucionales y diversos organismos como el CIPC, Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que cuentan con sus programas propios en el ámbito preventivo. Es notable cómo muchas de estas instituciones abordan actualmente la violencia como uno de los obstáculos más sensibles para el desarrollo.

Una cuestión interesante a dilucidar es si estos recursos de conocimiento y prácticas cotidianas son utilizados o no por las autoridades ejecutivas, legisladores y actores sociales de cada país a la hora de implementar sus programas. No obstante, existe suficiente base para afirmar que el interés público por la prevención de la criminalidad va en aumento y más bien, cabría preguntarse si, en general, Latinoamérica no arribó tardíamente a esta discusión, sobre todo ante el patente deterioro de las condiciones de seguridad y calidad de vida en la región.

2.1.5 Seguridad ciudadana

Al igual que el concepto de prevención, la seguridad ciudadana se encuentra en proceso de reelaboración continua de sus presupuestos. En distintos contextos también ha sido nombrada como seguridad cotidiana, comunitaria, urbana o incluso se ha equiparado, equívocamente, la seguridad ciudadana con la seguridad humana, aunque son conceptos diferentes, como veremos adelante.

Fernando Carrión identifica el origen del término seguridad ciudadana con el fin de la dictadura franquista y la aprobación de la Constitución española en 1978⁴⁶, aunque su

⁴⁵ ONU-Hábitat. Programa Ciudades Más Seguras: www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25 Consultado el 5/8/2015.

⁴⁶ Carrión, Fernando. *La seguridad en América Latina y en Europa*. En *La Seguridad Ciudadana, un reto para la democracia*. En Revista Quórum, Madrid. 2005. Pág. 26.

elaboración en América Latina siguió derroteros propios que se vinculaban al fin de regímenes autoritarios y el surgimiento de sistemas electorales competitivos.

Entre los primeros esbozos al replanteamiento de la seguridad se encuentra el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994) que incorporó la noción de seguridad humana como un asunto de interés universal que “revolucionaría a la sociedad en el siglo XXI”⁴⁷. Se reconoce en principio el carácter multidimensional de las amenazas para la Humanidad y se indica que son siete los componentes de la Seguridad Humana: Seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política⁴⁸.

En reportes posteriores, el PNUD elaboró una distinción muy precisa entre seguridad humana y ciudadana:

La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas

Pero la seguridad ciudadana es un concepto mucho más restringido que la seguridad humana: primero, porque se fija apenas parcialmente en uno de los siete componentes que el mencionado IDH (de 1994) incluye en la seguridad humana (la seguridad personal); segundo, porque excluye los daños causados por la naturaleza y, tercero, porque considera sólo un tipo particular de acción humana –los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio-.⁴⁹

El Informe citado declara abiertamente que el enfoque tradicional de la seguridad es estrecho al quedar circunscrito a la protección ante agresiones externas, la defensa de intereses nacionales o al holocausto nuclear. “Quedaron olvidadas las preocupaciones legítimas de la gente que buscaba seguridad en sus vidas diarias”⁵⁰. En consecuencia,

⁴⁷ PNUD. *Human Development Report*. Oxford University Press, Nueva York. 1994. Pág. 22.

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 25.

⁴⁹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*. 2009-2010. PNUD, Colombia. 2010. Pág. 31. El subrayado es nuestro.

⁵⁰ UNDP HDR, 1994 *Op. Cit.* Pág. 22.

sugiere un replanteamiento que sea capaz de superar las doctrinas de seguridad de la guerra fría y abre pistas para una amplia reconceptualización sobre cuáles habrían de ser los nuevos objetivos de la seguridad.

En este sentido, la perspectiva de Seguridad Humana y Ciudadana -como uno de sus componentes- propone que la seguridad se centre en las personas y no en los estados nacionales, retomando los fundamentos de la Democracia y los Derechos Humanos. Se sugiere que algunos de los fenómenos enlistados como el hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de drogas, las disputas étnicas y la desintegración social ya no son eventos confinados a las fronteras nacionales y por otra parte, es mejor una prevención temprana que una intervención posterior⁵¹.

Los cuestionamientos hacia el paradigma de la Seguridad Humana se pueden resumir en tres vertientes generales: *Primero*, la diversidad de temas incluidos en esta agenda y la enorme dificultad de traducirlos de manera coherente en las políticas públicas; *Segundo* que los diversos aspectos de la vida humana se encuadren en el ámbito de la seguridad, que traería consigo una *securitización* de la agenda pública; *Tercero*, que realmente los actores gubernamentales y aun los grupos sociales favorables al enfoque punitivo, asuman validez alguna a la pretendida obsolescencia de las doctrinas tradicionales de seguridad y que consecuentemente, se esté dando espacio a procesos innovadores.

2.1.6 Seguridad ciudadana en Latinoamérica: ¿Un producto de manufactura propia?

El debate de la seguridad ciudadana por sectores académicos, organismos multilaterales, gobiernos y sociedad civil en todo América Latina asumió características peculiares, diferenciadas por las experiencias de cada nación, aunque unidas por un hilo conductor que son los factores históricos, socio-demográficos y políticos comunes en la región.

⁵¹ *Ibid.*

Esta amplia discusión parte de la preocupación sobre qué hacer o cómo toma forma la llamada “tercera ola” de democratizaciones en el subcontinente, los déficit institucionales en la construcción del Estado, la recomposición en las relaciones entre autoridades civiles y los aparatos de seguridad, así como las posibilidades de una participación revitalizada de la sociedad civil en la *res pública*.

Para Fernando Henrique Cardoso, “estamos frente a un gran desafío intelectual y político: el de la construcción de una agenda democrática para América Latina en el Siglo XXI”⁵². La seguridad no es la excepción y distintas voces han hecho sus aportaciones para intentar satisfacer este enorme reto. Para Daniel Pontón:

En América Latina, desde la década de los años noventa, en algunos sectores académicos se ha venido trabajando con gran interés el concepto de “seguridad ciudadana”, en un contexto de democratización de las sociedades. Si bien este término estuvo pensado como una forma alternativa de focalizarse en la defensa del ciudadano y de diferenciarse de las prácticas represivas aplicadas por las políticas de seguridad de las dictaduras militares; hoy en día ha recalcado con gran interés en el tratamiento del fenómeno actual de la violencia y la criminalidad⁵³.

En un documento del Centro de Investigación y Desarrollo Policial dependiente del Ministerio del Interior chileno -cuyo contenido hubiera sido impensable durante la dictadura- Patricio Tudela señala:

(La seguridad ciudadana) surge como oposición a una visión dominante sobre la seguridad, fuertemente anclada en la noción de seguridad nacional y pública, que pone como eje central u objeto de ella la seguridad del Estado y la Seguridad interior. Las traumáticas experiencias de interrupción de las democracias y las transiciones hacia una plena vigencia de ellas, constituyen el escenario en el cual el término ha evolucionado desde un uso reivindicativo a uno paradigmático⁵⁴.

⁵² Cardoso, F.H. *Sociedad Civil y Democracia en América Latina: Crisis y reinención de la política*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Río de Janeiro. 2007 Pág. 11.

⁵³ Pontón, Daniel en Dammert, Lucía (Ed.). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. FLACSO, Ecuador 2007. Pág. 12.

⁵⁴ Tudela, Patricio. *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Policía de Investigaciones de Chile. Ministerio del Interior. Santiago de Chile. 2014. Pág. 6.

Tudela presenta un esfuerzo de delimitación sobre los ámbitos de la seguridad ciudadana, que son para el autor: 1) Los Derechos Humanos; 2) La seguridad de las personas y de los bienes; 3) La delincuencia y el quehacer de la policía y la administración de la justicia; 4) El desarrollo de la sociedad y mejores niveles de vida; 5) El desarrollo económico y la generación de oportunidades; 6) La calidad de la democracia y la gobernabilidad⁵⁵.

De manera similar, se pone énfasis en el necesario sometimiento de la fuerza pública a imperativos democráticos, a diferencia de tiempos pasados, donde había en lo general, una política encaminada hacia la supresión de la disidencia interna. Según Fernando Carrión:

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y tiene que ser entendida históricamente; de allí que sea necesario ubicarnos en el momento actual de las políticas de seguridad, porque la que hoy se plantea como seguridad no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría como seguridad pública. La llamada seguridad pública tiene como objetivo mantener el orden público del Estado, y su política está dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los llamados enemigos internos. El marco institucional se compone principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia). Hoy, en cambio, estamos entrando al campo de la seguridad ciudadana donde el objetivo es la protección, convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales; siendo el Estado, en este caso, el garante que lleve al cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía)⁵⁶.

Desde luego, la apertura de la “caja de Pandora” de la seguridad mueve la atención pública al respeto a derechos fundamentales, menoscabados gravemente durante los gobiernos autoritarios y la compleja reforma policial, un rubro anteriormente inexplorado por buena parte de la academia, y tradicionalmente sometido a todo tipo de resistencias internas de los actores estatales. Para Hugo Frühling, los procesos de democratización latinoamericanos ponen en evidencia “la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de Derechos Humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los

⁵⁵ *Ibid.* Pág. 17

⁵⁶ Carrión, Fernando. *Prevención: Una propuesta ex ante?* Op. Cit. Pág. 12.

países latinoamericanos, se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública”⁵⁷.

Inadecuación institucional y crecimiento exponencial de los indicadores delictivos son para Frühling, dos condicionamientos de este interés emergente por la seguridad ciudadana. No es casual que ambos factores vengan precedidos de un drástico periodo de ajuste económico y privatización que trajo consigo el proyecto neoliberal y su correlato en el escalamiento de múltiples conflictos sociales.

Además, las usualmente frágiles mayorías electorales que conforman nuevos gobiernos tienen ante sí, para empezar, la responsabilidad de conciliar mediante complejos e incompletos procesos de reconstrucción de memoria histórica, el doloroso pasado de violencia estatal contra diversos sectores sociales. Lo anterior es válido para México, Colombia y Chile, los países que contempla nuestro estudio, pero también para Centroamérica, Perú o Argentina.

Visto de este modo, los discursos y prácticas de seguridad ciudadana que cumplen con su cometido, buscan otorgar mediante el proceso de reforma institucional, la garantía básica de “no repetición” de la violencia estatal, un objetivo aun inacabado, pero con la necesidad de persistencia.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha elaborado una propuesta interesante sobre los ámbitos de la seguridad ciudadana, en virtud de la evidente necesidad de acotar operacionalmente este concepto:

⁵⁷ Frühling, Hugo. *Violencia y policía en AL*. FLACSO, Ecuador. 2009. Pág. 16

Ámbitos de la seguridad ciudadana (BID)

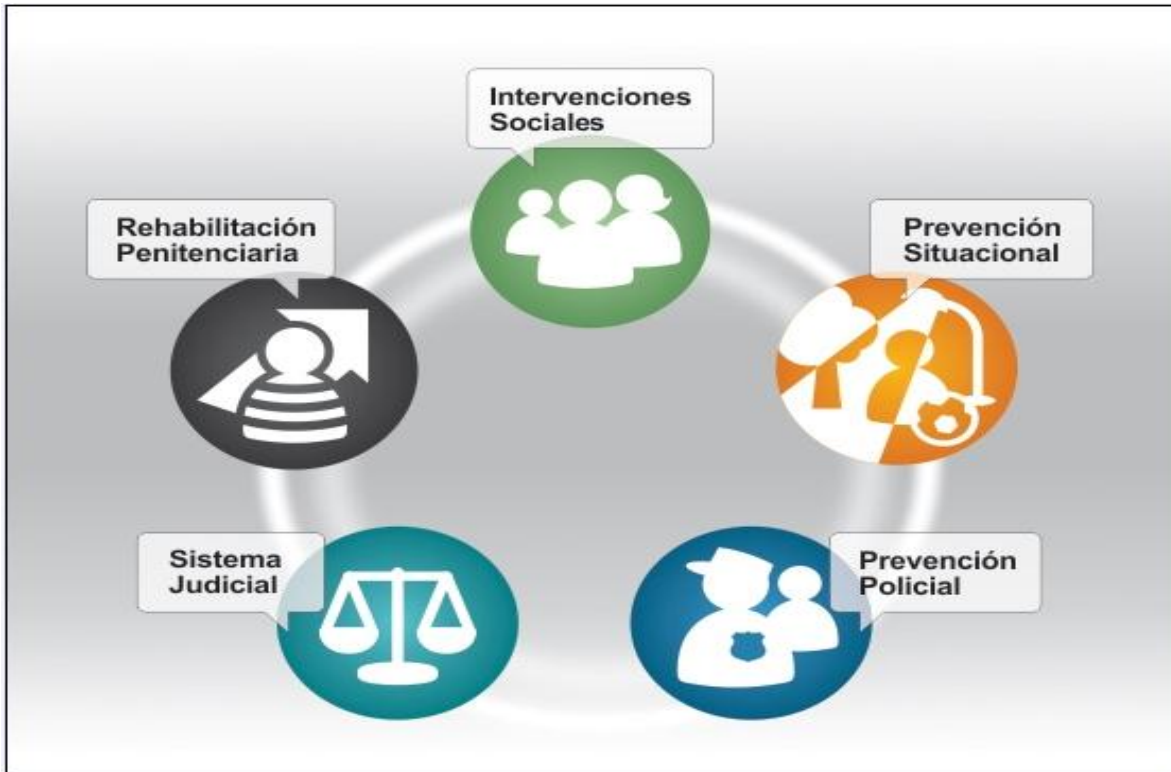


Imagen tomada del Proyecto de Seguridad Ciudadana y Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.html. Consultado el 5/8/2015.

Aunque de manera esquemática y muy perfectible (pues se podría considerar por ejemplo, el papel de los medios de comunicación) el cuadro anterior visualiza posibles líneas estratégicas para la seguridad ciudadana en un espacio determinado, dada la relevancia y la necesidad de una dinámica simultánea de cambio en los campos social, policial y jurídico.

Sin embargo, el *quid* en cuanto a los alcances y limitaciones del nuevo paradigma estriba en el nivel de compromiso, como lo indica Fernando Carrión:

La prevención de la violencia ha entrado con fuerza en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, en muchos casos más como discurso que como práctica, al extremo que se ha convertido en un relato encubridor de las acciones hegemónicamente represivas y privatizadoras,

con lo cual deja de ser una filosofía de actuación para convertirse en un planteamiento puramente ideológico⁵⁸.

En este sentido, si la seguridad ciudadana deriva sólo en un recurso retórico para adornar ceremonias o discursos -lo cual no es difícil ni extraño que suceda- el rumbo se extravía y la visión tradicional de la seguridad pública prevalecerá sin demasiados incentivos para cambiar. Si por el contrario, la prevención y la seguridad ciudadana representan una nueva filosofía de actuación -abierta a la corresponsabilidad y la participación ciudadana- entonces podrían albergarse algunas expectativas.

2.2 Política pública, gobernanza y participación ciudadana

En esta breve sección se tratará la vinculación entre los conceptos de política pública, gobernanza y participación ciudadana dada su relevancia como categorías que - analizadas en conjunto- establecen una referencia metodológica fundamental para el presente proyecto de investigación. Al ser la política pública nuestra variable central de análisis, es preciso abundar en algunas de sus definiciones básicas.

El término política pública (PP) empleado por Harold Laswell en la década de los cincuenta se inscribe dentro de un ambicioso proyecto por desarrollar las "*policy sciences of democracy*", como disciplina integradora que se ocupa, a decir de Laswell del conocimiento *de* y *en* el proceso de decisiones del orden cívico y público. El conocimiento *de* tal proceso "implica estudios sistemáticos, empíricos de cómo se hacen las políticas y cómo se ponen en marcha"⁵⁹. Por otra parte, el conocimiento *en* dicho proceso, supone explorar también otro tipo de condicionamientos más informales, como lo podría ser, por ejemplo, la correlación entre actores sociales. Para el autor: "Al enfocarse en la creación y ejecución de una política, es posible identificar un marco relativamente único de referencia y utilizar algunas contribuciones tradicionales en la ciencia política, la

⁵⁸ Carrión, Fernando. Prevención: *Una propuesta ex ante?* Op. Cit. Pág. 7.

⁵⁹ Laswell, Harold. *A preview of policy sciences*. American Elsevier Publishing, Nueva York. 1971. Pág. 1

jurisprudencia y disciplinas relacionadas. Sin embargo, estas decisiones de orden público no agotan el campo de la política”⁶⁰.

Probablemente la característica más sugerente de la PP es dirigir la atención desde la génesis de una decisión, tanto por sus pretendidas bases científicas, como por otros aspectos como son los orígenes multicausales que se traducen en una acción de gobierno. De acuerdo a Luis Aguilar Villanueva, pionero de este campo de estudio en México, antes de Laswell:

En las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, explicara la manera como los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que los gobiernos seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados⁶¹.

Respecto a su orientación, esta perspectiva emergente es según Laswell, “multimetódica, multidisciplinaria, orientada a los problemas, preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y resultados, y busca una integración de conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad”⁶².

Entre los autores clásicos hay un amplio consenso en que la PP trasciende fronteras disciplinarias. Según Aaron Wildavsky, se trata de “un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado, la que determinará los instrumentos que sea necesario utilizar”⁶³.

Un objetivo del análisis de PP es aportar método y soporte fáctico a la acción gubernamental o en su defecto, señalar la ausencia de tal fundamento. La disciplina se

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. FCE, CDMX. 2013. Pág. 165.

⁶² Parsons, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México, 2007. Pág. 32.

⁶³ Subirats, Joan, Peter Knoepfel et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona. 2008. Pág. 19.

instituye con un propósito de otorgar racionalidad a las decisiones, como un rechazo a las medidas autoritarias, por lo que se apela a una toma de opciones con un carácter más colegiado, como veremos adelante.

Los criterios de eficiencia y calidad son centrales para este enfoque:

El interés cognoscitivo de la disciplina de política pública no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por su desempeño y rendimiento social, por su producción de resultados de valor para los ciudadanos. Se requiere un gobierno conocedor, experto, gerencial, además de legítimo⁶⁴.

En este punto, es preciso advertir que en las últimas décadas se desarrolló una enorme variedad de miradas teóricas en torno a la PP que van desde enfoques elitistas, pluralistas, neomarxistas, institucionales⁶⁵, que sostienen agudos debates sobre la racionalidad, el carácter supuestamente público de la política, o la validez implícita en la periodización de diversas etapas de política pública⁶⁶.

Podría constituir una simplificación excesiva atribuir a esta disciplina un carácter meramente tecnocrático o gerencial, toda vez que para hablar de una política pública, es necesario adentrarse en sus condiciones de estructuración.

Aparte de sus divergencias teóricas y debates inconclusos, Aguilar Villanueva señala que “la disciplina de Política Pública supera en rango a la Administración Pública porque se hace cargo de la tarea difícil de la información y análisis que sustenta la calidad

⁶⁴ Aguilar Villanueva Luis. *Op. Cit.* Pág. 169.

⁶⁵ Sobre las perspectivas teóricas de política pública y sus autores se puede consultar a Wayne Parsons *Op.Cit.* Pág. 74.

⁶⁶ De acuerdo a Aguilar Villanueva, el ciclo de la política pública comprende: 1) La formación de la agenda; 2) La definición del problema público; 3) La hechura o formulación de la política; 4) La decisión o selección entre opciones; 5) La comunicación de la política; 6) La implementación y 7) La evaluación. *Op. Cit.* Pág. 188. Como uno de los puntos de más álgida discusión, se han planteado múltiples esquemas sobre el “ciclo de la política pública” y aun se cuestiona que esta esquematización pueda ser igualmente aplicable a todos los casos. Sin embargo, tal esquematización puede ser útil para señalar el carácter progresivo de la política pública.

de la decisión, mientras que los administradores se hacen cargo simplemente de ejecutarla”⁶⁷.

Aunque el estudio de la PP privilegió inicialmente para Aguilar Villanueva el análisis económico y la reforma electoral en México, se hace evidente la necesidad de encontrar nuevos derroteros para asuntos emergentes como la violencia y la seguridad.

2.2.1 Gobernanza

Para el historiador Antonio Annino, el término gobernabilidad “se utiliza para designar el conjunto de condiciones que hacen posible gobernar un país o subrayar la capacidad de las autoridades constituidas para hacerse obedecer sin recurrir, a no ser en casos excepcionales, al uso de la fuerza”⁶⁸. La visión tradicional sobre la gobernabilidad se refiere a la posibilidad del Estado de ejercer el control sobre una jurisdicción y eventualmente dirigir su accionar de manera vertical hacia la sociedad.

Sin embargo, la noción totalizadora del Estado como entidad con una capacidad de decisión irrefutable, donde los sectores sociales son entes refractarios de una política centralmente dirigida, pertenecen cada vez más al imaginario que a una condición de posibilidad. Antes bien, es perceptible un profundo redimensionamiento en el que se mueven las fronteras de lo público y lo privado, una transformación muy dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como un reconocimiento de la diversidad de intereses.

El concepto de gobernanza adquiere, según Aguilar Villanueva, un enfoque post-gubernamental cuyo “supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario

⁶⁷ *Ibid.* Pág. 157.

⁶⁸ Annino, Antonio. *Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México*. En Sabato, Hilda (Coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. FCE/COLMEX, CDMX. 1997. Pág. 62.

pero insuficiente”⁶⁹. El nuevo contexto de la relación entre Estado y sociedad queda así expuesto por Aguilar Villanueva:

El eje central del concepto teórico de la gobernanza, es la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno sobre la dinámica política, económica y social contemporánea, de la cual se deriva su insuficiencia directiva y, en consecuencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada⁷⁰.

Pese a su considerable aceptación teórica como una categoría que designa un nuevo tipo distinto de relación, la noción de gobernanza también ha sido sujeta a la crítica en dos vertientes: La primera de ellas tiene que ver con la apropiación y reelaboración del concepto por organismos multilaterales (el término se acuñó en diversos documentos como el Banco Mundial, el PNUD y otros) con el objetivo de impulsar, mediante el *Consenso de Washington*, la agenda neoliberal, que en forma paradójica, al tiempo que proponía nuevos esquemas de co-gobernación de los asuntos públicos, contribuía a desestructurar las capacidades de gestión de los estados nacionales.

La noción de gobernanza implica un grado de “corresponsabilidad” entre el Estado y la Sociedad Civil, aunque los efectos de esta interacción son mucho más complejos de lo que se admite con frecuencia. En el papel, la gobernanza facilita la democratización de las decisiones públicas y permite que estas tengan una mayor legitimidad y apoyo. Sin embargo, el segundo cuestionamiento, aún necesitado de mayor investigación empírica, es la problematización de esta nueva relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

⁶⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*. Revista CLAD. Reforma y Democracia. No. 39. Oct. 2007. Pág. 1.

⁷⁰ Aguilar Villanueva Luis. *Gobierno y Administración pública Op. Cit.* Pág.308.

Velásquez expone de manera similar que “la gobernanza está articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración e interdependencia”. Velásquez, Elkin. *La gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional* Universidad de Externado, Colombia. Seminario Internacional “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”. Florencia, Italia. 30 Oct. 2006.

La pérdida de control del Estado en algunas de sus funciones ha sido vista también como un modo de “desresponsabilización” que puede ocasionar graves vacíos, sobre todo en campos tan sensibles como son la seguridad, la gestión del territorio o el bienestar colectivo⁷¹. Lo anterior adquiere especial significado si se verifica -como se señaló en páginas anteriores- que hay una marcada tendencia hacia la privatización de la seguridad y un desplazamiento de la tradicional atribución gubernamental de este ámbito hacia mecanismos de mercado.

Dado lo anterior, es necesario advertir que la participación de la sociedad civil en lo público puede ser un recurso efectivo para introducir mejoras objetivas a la gestión de gobierno, aunque es un acto de fe suponer que los actores privados *per se* tendrán un mejor desempeño para resolver problemas colectivos en lugar de las instituciones del Estado.

2.2.2 Ciudadanía

Si la conformación de la política pública obedece a una lógica post-gubernamental, donde las decisiones son negociadas mediante una nueva gobernanza de carácter democrático, es necesario analizar el componente de ciudadanía, así como sus posibilidades de participación en lo público, un debate clásico en la teoría política.

“A manera de descripción sintética, el concepto de ciudadanía constituye una relación de pertenencia del individuo a una comunidad o a un Estado, lo cual implica un conjunto de derechos y obligaciones”⁷². Al estudiar el problema del orden social, clásicos como Durkheim o Weber reconocieron en la ciudadanía un importante factor de cohesión, como una categoría de solidaridad secular que reemplazaría los fundamentos religiosos de la integración social.

⁷¹ Sobre la actuación de la sociedad civil organizada en la cosa pública, es muy recomendable la obra coordinada por Marisa Revilla Blanco. *Las ONG y la política*. Ed. Itsmo, Madrid. 2002 En este libro, Maité Serrano realiza algunas importantes elaboraciones sobre la noción de desresponsabilización del Estado. Pág. 71.

⁷² Partido Lara, Othón. *La participación ciudadana en el Distrito Federal: Un análisis desde sus normas e instituciones*. IEDF. México 2003. Pág. 19.

En la década de los cincuenta del siglo pasado -coincidente en el tiempo con las elaboraciones de Laswell sobre política pública- el académico británico T.H. Marshall elaboró tesis precursoras con su célebre distinción de tres momentos de construcción de la ciudadanía: Según esta progresión, en el siglo XVIII las luchas históricas se orientaron hacia la obtención de derechos civiles, el siglo XIX marcó el surgimiento de los derechos políticos y el siglo XX habría de orientarse hacia la consecución de los derechos sociales⁷³. Dicha teorización se enmarca en una decidida defensa del autor al *Estado de Bienestar*, en un contexto de posguerra en el que se precisaba reconstruir a las naciones europeas después de recesiones económicas y dos guerras mundiales.

Aunque podría ser discutible que los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía sigan una secuencia lineal de aparición (en América Latina no son infrecuentes las luchas simultáneas por los tres derechos) la contribución de Marshall tuvo una enorme repercusión, pues se centraba no sólo en el deber del Estado de afirmarse como un agente garantista hacia la población, pero también reconocía la legitimidad de las luchas sociales por la reivindicación de derechos.

La ciudadanía, de acuerdo al sociólogo Michael Mann “no es sólo la extensión institucional del Estado a la sociedad, sino un operador social producido por estrategias de poder, por lo cual cuestiona que se siga explicando la categoría de ciudadanía de manera unilateral, es decir, siempre dictaminado por la acción estatal hacia la sociedad”⁷⁴.

Resulta claro que las grandes luchas por el reconocimiento, desde el movimiento de derechos civiles en Estados Unidos, el simbólico año 1968 en diversas latitudes, las demandas por la equidad de Género o el proceso libertario que encabezó Nelson Mandela en Sudáfrica, todos ellos tuvieron un impacto decisivo en la reconfiguración *desde abajo* del poder político, donde se hizo impostergable la inclusión de demandas emanadas directamente de la movilización social.

⁷³ Vid. Marshall, Thomas. *Ciudadanía y clase social*. Ed. Alianza, Madrid. 1992.

⁷⁴ Díaz Amador, María del Carmen. *La producción social de la ciudadanía política en México*. El Colegio de México. Tesis de doctorado. México DF. 1998. Pág. 18. Citado en Partido Lara, *Op.Cit.* Pág. 20.

A fin de comprender este movimiento bidimensional, es pertinente recordar la distinción de Bryan Turner sobre dos estrategias paralelas de ciudadanía: 1) Aquella radicada del Estado a la sociedad civil, mediante la extensión de derechos por parte de las instituciones y; 2) La estrategia que va de la sociedad civil al Estado y que surge a través de la participación de organizaciones (movimientos, sindicatos y otros)⁷⁵.

Los llamados “derechos de cuarta generación” referidos a reivindicaciones étnicas o derechos sexuales y reproductivos tienen como eje articulador el reconocimiento a la igualdad y la inclusión en la diversidad. Son muestra que la ciudadanía es una categoría en constante reformulación.

2.2.3 Participación ciudadana

Al menos en México, los numerosos estudios sobre la participación ciudadana se centraron, cronológicamente, primero sobre la composición del sistema político y la Reforma del Estado, la búsqueda de canales participativos en los gobiernos locales, análisis concretos sobre experiencias radicadas en la organización social de base. Sólo recientemente, la participación en el campo de la seguridad y la prevención ganó terreno como un ámbito de estudio académico, el cual requiere ampliarse aún más⁷⁶.

La participación supone una categoría de enorme complejidad y de ello da cuenta la subdivisión enunciada por Alicia Ziccardi en cinco modalidades: 1) La participación institucionalizada, es decir a través de los mecanismos establecidos por el Estado; 2) La participación no institucionalizada, que puede ser formal o no, pero no está reglamentada; 3) Participación autónoma, a través de las organizaciones de la sociedad

⁷⁵ Turner, Bryan. *Citizen and social theory*. Londres Sage Publications Londres 1993. Citado en *Ibid*.

⁷⁶ Respecto a la participación en el campo político-electoral se puede consultar Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José. *La mecánica del cambio político en México*. Ed. Cal y Arena, CDMX. 2000. Sobre la participación en gobiernos locales: Ziccardi, Alicia (Coord.) *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed. Porrúa-IIS, CDMX. 1995; y Merino, Mauricio (Coord.) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, 1995; Sobre experiencias locales, véase Álvarez, Lucía (Coord.) *Participación y democracia en la Ciudad de México*. CEIICH-UNAM-La Jornada, 1997 y sobre prevención y participación en América Latina: Dammert, Lucía: *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Centro de Estudios de Desarrollo, Santiago de Chile. 2003.

civil; 4) Participación clientelística, por medio de un intercambio de favores o cosas y 5) Participación incluyente o equitativa, que promueve la intervención de toda la ciudadanía⁷⁷.

En el campo de la seguridad y la prevención, la participación ciudadana ha encontrado serias dificultades para posicionarse como un vehículo de incidencia en el diseño de políticas públicas. Salvo casos excepcionales, con potencial de influir en el campo de la prevención como son -por mencionar sólo algunos casos- el Presupuesto Participativo, iniciado en Porto Alegre, Brasil en 1989 y replicado en toda América Latina, iniciativas como los Observatorios Ciudadanos de Seguridad en Bogotá y Cali o bien el promisorio Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en la Ciudad de México, las iniciativas participativas enfrentan múltiples resistencias para perdurar.

Pero la lectura puede ir más allá. El gravísimo déficit institucional de democracias frágiles es un rasgo compartido en nuestra región. Parafraseando a Peter Waldmann, “la estatalidad no ha sido definitivamente realizada en América Latina”. Una razón es que:

Desde el punto de vista estructural, la debilidad del Estado se presenta como la doble incapacidad de garantizar un orden pacífico vinculante para todos y de brindar las prestaciones elementales, es decir como una debilidad relacionada con el orden y otra relacionada con la organización⁷⁸.

En un sentido similar, el politólogo Guillermo O’Donnell considera que en lo general, “el Estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil a buena parte de su población”⁷⁹, a través de dos vías de discriminación: La negación de los derechos y la no dotación de servicios básicos. Ambas limitantes contribuyen, por otra parte, a una precaria construcción de la ciudadanía, para la cual, la renovación de las distintas instancias que componen el Estado es una tarea imprescindible.

⁷⁷ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Ed. Porrúa-IIS UNAM, CDMX. 1998. Pág. 36.

⁷⁸ Waldmann, Peter. *El Estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Ed. Iberoamericana. Madrid, 2006. Pág. 17

⁷⁹ O’Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión*. PNUD, Argentina. 2004. Pág. 37.

2.3 Apuntes desde la criminología crítica.

Tras conocer a través de las páginas de Michael Foucault en *Vigilar y Castigar*, de la feroz ejecución del regicida Damiens en 1757 no podría menos que admitirse cierta viabilidad al proyecto de la Modernidad sobre la racionalización del castigo por medio del sistema penitenciario. Sin embargo, las expectativas se diluyen inmediatamente con la subsiguiente reconstrucción del autor sobre cómo se consolidaron los procedimientos disciplinarios a través de los castigos corporales, los actos de segregación y la prisión panóptica, un diseño arquitectónico creado por Jeremy Bentham, todo lo anterior revestido de prácticas, regularidades y “saberes científicos” que buscan legitimar discursivamente los métodos para reprimir la conducta “desviada”.

Las vertientes críticas de la criminología -surgidas desde la década de los setenta- constituyen un punto de inflexión que pone en tela de juicio la configuración de las Ciencias Penales al cuestionar de manera radical el proceso punitivo en su conjunto. Insertan con ello una interpelación al origen, elaboración y aplicación de las leyes como una construcción socialmente determinada. Como lo señala Alessandro Baratta, “es el mismo derecho penal y no la criminalidad el tema de la criminología crítica”⁸⁰.

Desde este punto de vista, ni la dogmática jurídica ni la criminología positivista son aquel objeto neutral, racional, desapasionado, objetivo y mucho menos “dado”, sino más bien resultante de una construcción ideológica que es necesario problematizar a través del análisis de los fundamentos históricos y sociales del derecho penal.

David Garland considera que “pese a su investidura institucional y a su arraigo histórico –que datan de principios del siglo XIX- ha empezado a surgir una creciente sensación de duda, insatisfacción y desconcierto en torno a nuestros procedimientos penales modernos. Actualmente el optimismo frente al aparato penal ha dado paso a un

⁸⁰ Baratta, Alessandro et al. *Las trampas del poder punitivo*. Ed. CEADEL Biblos, Bs.As. 2000. Pág. 60.

escepticismo persistente acerca de la racionalidad y eficacia de las instituciones penales modernas”⁸¹.

Las penas y los castigos no son elementos incontrovertibles, aparentemente racionalizados y objetivamente reflejados por la legislación. Antes bien como argumenta Michael Foucault, hay que comprender las raíces históricas del suplicio judicial como un ritual político:

Si la reparación del daño privado ocasionado por el delito, debe ser bien proporcionada, si la sentencia debe ser equitativa, la ejecución de la pena no se realiza para dar un espectáculo de mesura, sino del desequilibrio y el exceso; debe existir en esa liturgia de la pena, una afirmación enfática del poder y de su superioridad intrínseca⁸².

Foucault atribuye así una función política al castigo que no solo representa una *vindicta* del príncipe contra los infractores, sino también un mensaje ampliado a quien opta por desafiar la ley. Este ritual no necesariamente busca dar al castigo un carácter retributivo mediante la reparación del daño o la búsqueda de justicia, sino la reivindicación de la supremacía del poder político.

Para Baratta “es imposible entender la criminalidad si no se estudia la acción del sistema penal que la define y reacciona contra ella”⁸³, comenzando por las normas abstractas, hasta llegar a la acción de las instancias oficiales, la policía, los jueces y las instituciones penitenciarias que la aplican. Aquí un asunto crucial: Poco se avanza si el problema de la criminalidad se concibe solo como resultado de una acción individual, al tiempo que se oculta una profunda y necesaria reflexión sobre las prácticas radicadas en las agencias del Estado, cuestión que pone en evidencia la importancia no sólo del propio problema de la criminalidad, sino cómo este se enfrenta por parte de las instancias responsables.

⁸¹ Garland, David. *Castigo y sociedad moderna*. Ed. Siglo XXI, CDMX. 1999. Pág. 18.

⁸² Foucault, Michael. *Vigilar y Castigar*. FCE, CDMX. 2009. Pág. 59.

⁸³ Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal*. Ed. Siglo XXI, CDMX. 1986. Pág. 86.

Un supuesto central de los criminólogos críticos es que el sistema penal obedece a la lógica de protección de los intereses de las clases dominantes y de subsecuentes mecanismos de represión y marginación hacia los grupos subalternos⁸⁴. Operan en este sentido complejos mecanismos de “criminalización primaria”, a través de las normas y de “criminalización secundaria” en el funcionamiento cotidiano de los aparatos de seguridad y justicia. Para Baratta, en esta corriente de pensamiento, “el sistema de justicia criminal es estudiado como un sotosistema (subsistema) social que contribuye a la producción material e ideológica de las relaciones sociales de desigualdad”⁸⁵.

El llamado “derecho penal del enemigo” se instaura así como la potestad del soberano para combatir a un adversario. Ya Durkheim había advertido del carácter de defensa social del castigo:

Hoy día la pena ha cambiado de naturaleza; la sociedad ya no castiga por vengarse sino para defenderse. El dolor que infringe no es entre sus manos más que un instrumento metódico de protección. Castiga, no porque el castigo le ofrezca por sí mismo alguna satisfacción, sino a fin de que el temor de la pena paralice las malas voluntades⁸⁶.

Sin embargo, como menciona Pavarini, dicho castigo dista de ser neutro o impersonal, sino más bien un complejo proceso de “neutralización selectiva” dirigido a implementar estrategias de control y contención dirigido a clases sociales desfavorecidas⁸⁷.

El agudo análisis crítico se extiende hacia el estudio de la prisión que según Foucault, ha sido denunciada como el gran fracaso de la justicia penal:

Las prisiones no disminuyen la tasa de criminalidad: se puede muy bien extenderlas, multiplicarlas o transformarlas, y la cantidad de crímenes y de criminales se mantiene estable, o lo que es peor, aumenta⁸⁸.

⁸⁴ *Ibid.* Pág. 115.

⁸⁵ *Id.* Pag. 57.

⁸⁶ Durkheim, Emile. *Op. Cit.* Pág. 96.

⁸⁷ Pavarini, Massimo. *Criminalidad, exclusión e inseguridad*. FLACSO, Ecuador. 2009. Pág. 29.

⁸⁸ Foucault, Michael. *Op Cit.* Pág. 307.

Al citar el texto de Charles Lucas *De la réforme de las prisons* de 1838, Foucault indica que la prisión fabrica delincuentes indirectamente al hacer caer en la miseria a la familia del detenido:

La misma sentencia que envía a la prisión al jefe de familia, reduce cada día que pasa a la madre a la indigencia, a los hijos al abandono, a la familia entera a la vagancia y a la mendicidad. Es en este aspecto que el crimen amenaza con perpetuarse⁸⁹.

De ahí que para Foucault, la prisión constituye un “doble error económico” directamente por el costo de su organización e indirectamente por el costo de la delincuencia que no reprime⁹⁰. En este último punto, como ha sido persistentemente comprobado por estudios para diversos contextos, los índices de detención y conclusión del proceso penal, son bastante inferiores al número total de delitos cometidos. De ahí que un asunto digno de considerarse no es sólo el incremento de la violencia, sino la capacidad relativa del Estado para ejercer su poder coactivo.

El proyecto penitenciario concebido por la Ilustración, ya en una crisis antigua, tiene más visos de catástrofe que de solución en todas sus aristas: Se muestra incapaz de rehabilitar, mucho menos de reinsertar socialmente, pero también constituye una herramienta muy imperfecta que escasamente neutraliza, no necesariamente reduce la criminalidad y pocas veces cumple con su cometido final de brindar justicia.

Es importante resaltar la transformación misma de los estudios criminológicos. Como lo resalta Baratta:

La criminología contemporánea desde los años 30 en adelante, se caracteriza por la tendencia a superar las teorías patológicas de la criminalidad, es decir, aquellas que se basan en las características biológicas y psicológicas que diferenciarían a los “sujetos criminales” de los “individuos normales” y en la negación del libre arbitrio mediante un rígido determinismo⁹¹.

La superación de la fase “patológica” de la criminología -uno de cuyos precursores es Cesare Lombroso- es un hecho dado por descontado por los especialistas, pero esta

⁸⁹ *Ibid.* Pág. 312.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ Baratta, Alessandro. *Criminología crítica. Op. Cit.* Pág. 21

forma de administración de la penalidad aun conserva resabios inquisitivos en los operadores de la justicia criminal y aun en la opinión pública, muchas veces guiada (o manipulada) por sentimientos inflamantes, alejados del análisis racional.

Ello lleva a Massimo Paravini al problema irresuelto de cómo conciliar la legítima demanda social de seguridad, cómo se constituye esta demanda, de qué manera interactúa con una tendencia global mucho más preocupante que es la demanda social de represión y de qué manera se insertan los problemas de la criminalidad y la violencia incluso como objetos de intercambio político en tiempos electorales, lo que podría incluso implicar indagar las razones de arraigo cultural, social y político del “populismo punitivo”.

La criminología crítica confronta las estrategias punitivas y discrepa de las tendencias reformistas que nacieron desde el surgimiento mismo del sistema penal y el Estado moderno, durante la Revolución Industrial. En su obra clásica, *“De los delitos y las penas”* Cesare Beccaria reconocía con su célebre frase “es mejor evitar los delitos que castigarlos” que el derecho penal tenía límites muy claros y que por otra parte, la prevención ocupaba un lugar esencial. Las tres vías privilegiadas para lograr un acercamiento preventivo eran: 1) Evitar los delitos es interesar al ejecutor de las leyes en su observancia; 2) Recompensar la virtud por el cumplimiento de las leyes; y 3) A largo plazo, perfeccionar la educación⁹².

Pero además, Beccaria elaboró una serie de criterios muy claros sobre los márgenes del derecho penal:

Para que toda pena no sea violencia de uno o de muchos contra un particular ciudadano, debe esencialmente ser pública, pronta, necesaria, la más pequeña de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos, dictada por las leyes⁹³.

Parece claro que en la práctica, la criminología positivista no materializó estos objetivos, lo que acentúa la relevancia y oportunidad de que exista una mirada teórica alternativa y renovada que constantemente ponga bajo cuestionamiento el ejercicio de

⁹² Beccaria, Cesare. *De los delitos y las penas*. FCE, CDMX. 2000. Pág. 34.

⁹³ *Ibid.* Pág. 323.

una autoridad que frecuentemente se da por sentado. No obstante, aunque la criminología crítica tenga coincidencias con el reformismo, no considera necesaria una transformación del derecho penal, sino su sustitución por un mecanismo enteramente nuevo, sobre la base de que pueden crearse opciones distintas.

Sin embargo, es perceptible como una limitación importante, la gran ambigüedad de los criminólogos críticos sobre qué otro instrumento podría sustituir el derecho penal. La posición hacia la prevención de la criminalidad en esta tradición es también ambivalente: Por un lado se reconoce la necesidad de emprender alternativas exógenas al sistema de justicia, se duda de la eficacia de las aproximaciones situacionales y comunitarias de la prevención por estar demasiado orientadas al control social y la legitimación del sistema, que soporta mecanismos de criminalización primaria y secundaria, pero por otra parte se acepta que es necesario innovar.

Las “criminologías de la vida cotidiana” que suponen la prevención situacional y comunitaria, enfrentan un escollo enorme que podría ser planteado en los siguientes términos: En 1974, el sociólogo norteamericano Robert Martinson, al evaluar los procesos de rehabilitación en las prisiones norteamericanas, concluyó que en términos de delincuencia “nada funciona”. Esta frase lapidaria aunque excesiva, no ha dejado de resonar en las disciplinas de las ciencias sociales.

Una derivación posible del “nada funciona” de Martinson podría ser -como sugiere una preocupante hipótesis planteada por Pavarini- que si la seguridad no se puede alcanzar, entonces puede imponerse autoritariamente, a través de una combinación de lógicas de mercado y *apartheid*. En este sentido, Pavarini apunta que ya hay tendencias en el urbanismo a crearla noción de “espacios defendibles”, si es cierta la proposición de que la inseguridad ha llegado ya al extremo de convertirse en una ecuación irresoluble:

Existe, y fuertemente, la tentación de proyectar la ciudad y los edificios con una lógica de defensa una nueva organización de los espacios capaz de excluir y alejar lo que es percibido como temible o simplemente molesto. Es importante captar la obsesión que alimenta esta tentación: Si no puedo producir mi orden en el espacio público, puedo imponerlo –teniendo las necesarias capacidades

económicas– sobre uno privado. El orden de mi jardín, deviene de este modo, el orden de mi vecindario y tal vez de mi barrio: finalmente puedo vivir en el verde, en absoluta quietud, entre campos de golf y piscinas, en absoluta seguridad protegido por los muros, la video-vigilancia y las guardias privadas, en un espacio urbano no público. Los conflictos sobre el uso del espacio público se resuelven radicalmente...privatizándolo⁹⁴.

Desde luego Pavarini reconoce la impracticabilidad de este tipo de soluciones, al menos para la mayoría de la población, a pesar de que los procesos de segregación y auto-segregación ya ocurren de hecho. Sin embargo, las prácticas que alimentan este tipo de exclusión, pueden terminar derrumbando el pretendido fundamento democrático de las políticas de prevención y seguridad ciudadana.

Similarmente, Zygmunt Bauman advierte de este nuevo y desagradable rostro de la *securitización* del entorno público:

La vida social cambia cuando las personas viven resguardadas tras un muro, contratan vigilantes, conducen vehículos blindados, llevan botes de aerosol defensivos y acuden a clases de artes marciales. El problema es que tales actividades reafirman y contribuyen a acrecentar la misma sensación de caos que estos actos intentaban prevenir⁹⁵.

Diversos penalistas especializados se han pronunciado por un “derecho penal mínimo” o bien por establecer el derecho penal como la *extrema ratio* de acción del Estado, con el doble propósito de minimizar la violencia y tutelar los bienes fundamentales⁹⁶. Dicho mecanismo podría orientarse a aumentar la eficacia del Estado en la sanción de los delitos más graves, así como incrementar los niveles de participación social en la atención de los conflictos derivados de la criminalidad.

En la teoría como en la práctica, la prevención de la reincidencia es uno de los segmentos más olvidados en el marco general de la prevención y por otra parte, como es

⁹⁴ Pavarini, Massimo. *Op. Cit.* Pág. 234.

El autor se refiere explícitamente a la teoría de espacios defendibles que propuso el arquitecto Óscar Newman en 1972 en el libro *Defensible space; crime prevention through urban design*, cuyas ideas han servido para la elaboración conceptual de la prevención situacional. Ed. Mc Millan. Northwestern University.

⁹⁵ Bauman, Zygmunt. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Ed. Tusquets, CDMX. 2007. Pág. 18.

⁹⁶ Vid. Ferrajoli, Luigi. *Criminalidad y globalización*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 115. Ene.-Abr. 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

visible, los confines de definición de la seguridad y la justicia se encuentran en constante movimiento y transformación, por lo cual los planteamientos que apuntan hacia la prevención y la seguridad ciudadana no pueden omitir el cuidadoso estudio de la vastísima producción de conocimiento de la “criminología crítica”, que en gran medida debe un tributo a la obra de Michael Foucault y la escuela italiana referidas en esta sección.

2. 4 La crisis de la política prohibicionista de drogas.

Ethan Nadelmann, activista de la *Drug Policy Alliance*, consideró que a estas alturas, la afirmación del fracaso de la “guerra contra las drogas” es -o debería ser- sabiduría convencional⁹⁷. La siguiente sección abundará sobre esta provocadora afirmación.

La evidencia abrumadora respecto de una política reactiva ineficiente, *vis a vis* la necesidad de otra opción orientada a la prevención, supone descartar las visiones monolíticas del enfoque punitivo, que asumen que esta forma de resolver el problema permaneció inmutable a través de los siglos.

La declaración formal de “guerra” emitida por Richard Nixon en la campaña presidencial de 1968, la posterior Doctrina de Seguridad Nacional de Ronald Reagan a mediados de los ochenta, así como las políticas de EEUU en América Latina, como la Iniciativa Andina, el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida, más que la regla común, constituyen una inflexión muy desafortunada en las últimas décadas, a la luz de los resultados obtenidos.

No puede subestimarse, desde una perspectiva histórica, que fueron los cañones del orgulloso Imperio Británico los que apuntalaron en el siglo XIX el florecimiento del

⁹⁷ Nadelmann, Ethan. Ponencia presentada en el Seminario-Foro. *Tráfico Ilícito de drogas y las relaciones entre Europa y América Latina*. Universidad de los Andes, Colombia 2005. Publicado en la revista Debate Agrario: Análisis y Alternativas. Centro Peruano de Estudios Sociales. Pág. 39.

próspero mercado del opio en China⁹⁸ o cómo eran habituales en el paisaje a principios del siglo XX en el norte de México, los cultivos de adormidera, los fumaderos de opio y las prescripciones médicas de opiáceos en las boticas, como lo documenta Luis Astorga⁹⁹. Se entrecruzaban incluso y volvían difusas, como lo trabajan él y otros autores, las fronteras entre los ámbitos criminal y político.

Especial importancia reviste el recordatorio de Astorga sobre cómo a principios de siglo pasado, las políticas de drogas en México recaían bajo la responsabilidad del Departamento de Salubridad, que en un tiempo tuvo al frente al doctor Leopoldo Salazar Viniegra, un médico visionario que realizó estudios científicos sobre el opio y la mariguana y en consecuencia, propuso aplicar acciones de Estado tendientes a la rehabilitación. Con su peculiar sarcasmo, Carlos Monsiváis señala:

En 1947, la Procuraduría General de la República (PGR) se encarga de las campañas de “erradicación de la droga” antes asunto de las autoridades sanitarias. Adiós a la atención a la salud y bienvenida la alianza entre policías y criminales¹⁰⁰

Según Monsiváis, en la década de los treinta, el doctor Salazar Viniegra “es el primero que conceptúa al vicioso más como enfermo a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena”¹⁰¹. Del mismo modo, podría ser un exceso calificar la producción de cocaína en Colombia como un problema mayúsculo de inseguridad y de violencia por lo menos hasta la década de los setenta, aunque esta realidad se transformó radicalmente con posterioridad.

La perspectiva moralista y unidimensional en estos debates requiere una segunda mirada que ponga en cuestionamiento el pensamiento convencional sobre las drogas,

⁹⁸ En el libro *The opium wars. The addiction of one empire and the corruption of another* William Travis Hanes y Frank Sanello realizan una espléndida reconstrucción de las dos Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860), en la que se relata cómo una de las condiciones impuestas a China para la paz, fue la apertura de los puertos al comercio de este producto.

⁹⁹ Vid. Astorga, Luis. *Drogas sin fronteras Los expedientes de una guerra permanente*. Ed. Grijalbo, CDMX 2003.

¹⁰⁰ Monsiváis, Carlos *El narcotráfico y sus legiones*. En *Viento rojo. Diez historias del narco en México*. Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2004. Pág. 13.

¹⁰¹ *Ibid.* Pág. 11

para encontrar modos más elaborados para encarar el asunto. Astorga hace patente esta necesidad de deconstrucción:

En la actualidad, cuando se habla de drogas se percibe a estas, a quienes comercian con ellas y a los usuarios desde la perspectiva de la prohibición. Se piensa erróneamente que la interdicción siempre ha existido en todo momento y en todo lugar y que los juicios de valor al respecto no han conocido cambios sustanciales a través del tiempo.¹⁰².

El impulso mediático, político y el conocimiento común tienden a establecer una férrea conexión entre las drogas y la inseguridad, aun cuando para cualquier país, los delitos asociados al tráfico de drogas ilegales sean proporcionalmente menores respecto a los más frecuentes actos de criminalidad común. A menudo, la agenda de la seguridad se ha *narcotizado*, quedando la resolución de problemas jurídicos y sociales a merced de la impronta punitiva, con sus derivaciones hacia la militarización de la seguridad y la criminalización.

En 2009, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLAD) integrada por más de una decena de personalidades, encabezada por los ex presidentes de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, Colombia, César Gaviria y México, Ernesto Zedillo, refutó, con datos duros, prácticamente todos los pilares bajo los cuales se justifica discursivamente esta “guerra” contra las drogas a gran escala.

El Informe de CLAD sostiene que, por ejemplo, el supuesto de dificultar la accesibilidad a la cocaína no mostró grandes avances, pues el precio de este producto se mantuvo relativamente estable en las últimas décadas en la región andina (principal productora mundial) pese a los ingentes esfuerzos dedicados a su erradicación. Se podría pensar que una medida de control y reacción tan agresiva como la que se emprendió presionaría al alza los precios de la coca. Sucedió todo lo contrario, pues el Informe muestra una drástica reducción de precios en el mercado norteamericano¹⁰³.

¹⁰² Astorga, Luis. *El siglo de las drogas*. Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2005. Pág. 13.

¹⁰³ *Vid.* Evolución de la producción y la venta de cocaína en Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia. Hacia un cambio de paradigma*. Pág. 21 y 22.

Un aspecto alarmante, que por sí solo desacreditaría el hecho de tener a América Latina como principal teatro de operaciones en la “guerra contra las drogas”, es que el kilogramo de la cocaína lista para su exportación se vende en Colombia aproximadamente a 15 mil dólares, alcanza un precio de distribución de 40 mil dólares una vez en Estados Unidos y finalmente, una estratosférica cifra de 150 mil dólares en el mercado minorista norteamericano¹⁰⁴. Este simple dato refleja una lógica económica apabullante: Si las ganancias del narcotráfico en los países productores o de tránsito se perciben como excesivas, para la economía de los Estados Unidos dichos ingresos resultan exorbitantes. La mayor parte del capital, no cabe duda, queda en el mercado de ese país, diluido e invisibilizado a la atención pública.

El Informe de la Comisión enumera cinco consecuencias negativas de esta “guerra” para Latinoamérica: 1) El desarrollo de poderes paralelos en los espacios de fragilidad de los Estados nacionales (como las urbes, la periferia, las zonas fronterizas o el territorio amazónico); 2) La criminalización de conflictos políticos; 3) La corrupción de la vida pública, sobre todo en la estructura policial, la justicia y el sistema penitenciario; 4) La alienación de la juventud; 5) El desplazamiento de campesinos y el estigma sobre culturas tradicionales¹⁰⁵.

Hay dos razones geoestratégicas que complican todavía más cualquier expectativa de lucha frontal. La primera tiene que ver con una cuestión logística relacionada con la vulnerabilidad de las fronteras: De acuerdo a Jorge Chabat y John Bailey “se necesitan sólo 9 tractocamiones grandes cargados de cocaína para satisfacer la demanda de droga (de EEUU) durante un año”¹⁰⁶, lo cual requiere ponderarse en un contexto de millones de ingresos a esta nación sólo por tierra. Un control de tráfico capaz de regular eficientemente los crecientes intercambios comerciales, es materialmente imposible.

¹⁰⁴ *Ibid.* Pág. 23. Al citar cifras de la compañía RAND Corporation, John Bailey cita datos similares en *The politics of crime in Mexico: Democratic governance in a security trap*. First Forum Press. Boulder Colorado. 2014.

¹⁰⁵ *Id.* Pág. 25.

¹⁰⁶ Bailey, John y Jorge Chabat (Comp.) *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2003. Pág. 60.

El segundo elemento que remite a la “teoría del desplazamiento criminal” (referida al inicio de este capítulo), es que los mercados ilícitos difícilmente se inhiben, sino encuentran otras vías de distribución. De manera tal que “haber forzado al contrabando de drogas a una ruta terrestre, también exacerbó los problemas de la violencia y el abuso de drogas en la frontera misma, especialmente del lado mexicano”¹⁰⁷

Tal desplazamiento ocurrió, en palabras de Peter Andreas debido a “la construcción de una línea Maginot de radar, a lo largo de la frontera sur (de los Estados Unidos) en los años ochenta, (que) redujo significativamente el contrabando aéreo”¹⁰⁸.

Así, un efecto muy analizado del control más estricto de los litorales en EEUU es que el tráfico dejó las costas en gran medida y se desplazó por territorio mexicano con la subsecuente sustitución de las organizaciones criminales colombianas, que fueron parcialmente reemplazadas por las mexicanas como controladoras dominantes del mercado.

Para el caso de Colombia, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de PNUD 2003, se explica con meridiana claridad las características que tomó este desplazamiento, también referido en la literatura como *efecto globo*:

Igual que al inflar un balón la presión del aire empuja en todas las direcciones, las políticas antidrogas basadas en reprimir la oferta la desplazan de un lugar a otro pero no la erradican. Así sucedió con la fumigación de marihuana en México, que la hizo migrar hacia Colombia.

Más tarde —a fines de los 80— se reprimió el cultivo de coca en Bolivia y Perú, y los narcotraficantes colombianos sustituyeron las importaciones por siembras en Colombia. En los últimos años, con la intensificación de las fumigaciones en el Putumayo, los cultivos se han desplazado a otros departamentos [colombianos] como Nariño, Guaviare, Arauca, Cauca, Caquetá, Huila, Meta y Norte de Santander¹⁰⁹.

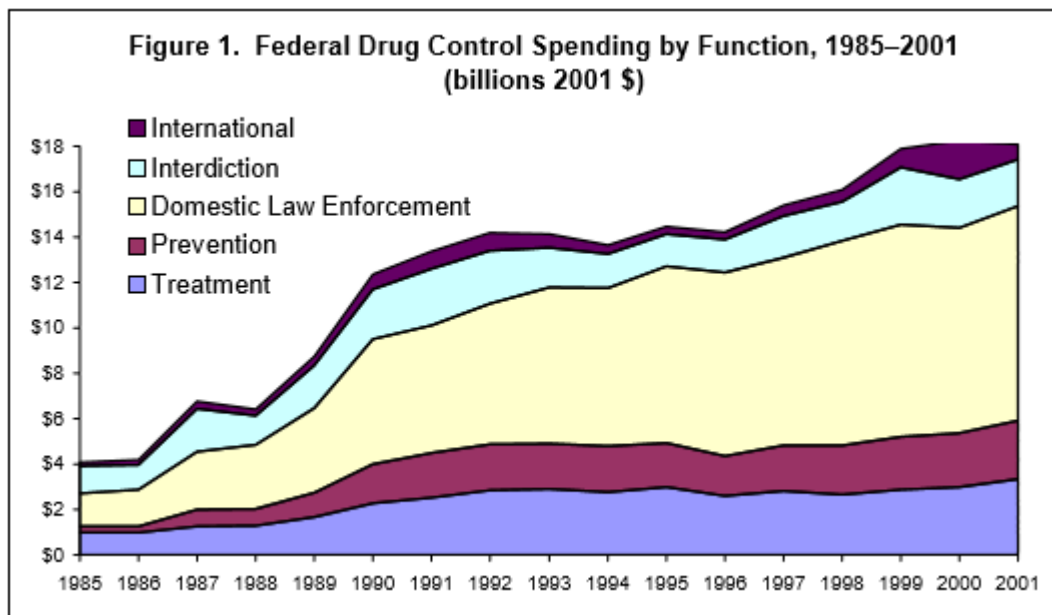
¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Andreas, Peter. *Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-EEUU*. Citado en *Ibid.* Pág. 250.

¹⁰⁹ PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. *El Conflicto, callejón con salida*. Pág. 310.

Otro aspecto a considerar es el comprobado perfil coercitivo de las políticas antidrogas de los EEUU. Una amplia evaluación de Peter Reuter de la Universidad de Maryland establece que del total del presupuesto federal antidrogas de 1985 a 2001 se destinaron 75 por ciento a medidas de represión (Fig. 2)

Gasto federal de los EEUU en la política antidrogas



Fuente: Imagen tomada de Reuter, Peter. *Evaluando la política de drogas de los EEUU*. Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Río de Janeiro, 2008. Pág. 8. Consultado el 5/8/2015.

La figura anterior refleja no sólo el drástico incremento presupuestario del combate a las drogas en la estrategia de seguridad, sino la desproporcionada atención de a las acciones de represión contra los muy limitados esfuerzos en materia de tratamiento y prevención, con el hiperencarcelamiento y la criminalización de ciertos grupos, sobre todo las minorías étnicas, como una de las consecuencias más perjudiciales aún para la sociedad norteamericana.

John Walsh, coordinador del programa de política de drogas en la organización civil WOLA (Oficina de Washington para América Latina, por sus siglas en inglés) coincide en trazar una trayectoria presupuestaria similar a la arriba descrita. Considerando el total de

gasto en el control antidrogas para el gobierno federal norteamericano y los gobiernos locales: “En total, se destinan 50 mil millones de dólares al año, de los cuales 25 por ciento van a tratamiento y a prevención, 65 por ciento a ejecución de la ley (especialmente encarcelamiento) y 10 por ciento a la interdicción y a programas internacionales”¹¹⁰.

En el rubro de la cooperación internacional entre EEUU y por otra parte, México y Colombia, es claro que la prevención nunca ha sido prioridad. Para el caso mexicano, la Iniciativa Mérida anunciada en 2007 como un fondo trianual de mil 400 millones de dólares tenía inicialmente tres ejes estratégicos: 1) Combate al narcotráfico, terrorismo y seguridad fronteriza; 2) Seguridad pública y aplicación de la ley; y 3) Construcción institucional y estado de Derecho¹¹¹. Tales líneas estratégicas se destinaron, primero, a reforzar el control fronterizo y, de manera secundaria, a un tímido intento de reforma institucional.

La administración Bush fue omisa en considerar cualquier perspectiva importante de seguridad ciudadana y prevención, hasta que el gobierno de Barack Obama anunció un relanzamiento de la Iniciativa Mérida que incluía la incorporación de un cuarto eje de acción, consistente en “construir comunidades fuertes y resistentes”¹¹² que eventualmente buscaría tener alguna incidencia en ciudades vulnerables en el país en el ámbito preventivo.

Sin embargo, la implementación de tal eje se encuentra apenas en sus inicios y como lo describe una publicación del *Council on Foreign Relations*, influyente *think tank* en los Estados Unidos: “Los objetivos ambiciosos de atender los factores comunitarios y

¹¹⁰ Walsh, John. *Just how new is the 2012 National Drug Control Strategy?* WOLA. 8 may. 2012. Pág. 3.

¹¹¹ Chabat, Jorge. *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos. En busca de la confianza perdida.* Documentos de trabajo Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 2010. Pág. 6.

¹¹² Departamento de Estado de los EEUU. *Fact sheet. The Merida Initiative, an overview.*

<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-May-2015.pdf>

Consultado el 5/8/2015.

Como lo señalan Eric Olson y Christopher Wilson, la iniciativa conocida como “Beyond Merida” de la administración Obama, planteó relocalizar recursos para el fortalecimiento institucional, así como nuevos programas dentro de un cuarto eje desde el año fiscal 2011. Olson, Eric & Wilson, Christopher. *Beyond Mérida: The evolving approach to security cooperation.* Woodrow Wilson Center, May. 2010.

socioeconómicos detrás del incremento en las tasas delictivas, todavía no se han movido (en México) más allá de unos cuantos programas piloto en Ciudad Juárez”¹¹³.

Aunque primero en el tiempo y con un alcance mucho mayor, la orientación punitiva del Plan Colombia no fue distinta, si acaso, mucho más acentuada que en el caso mexicano. En un recuento pormenorizado sobre el particular, María Clemencia Ramírez, Kimberly Stanton y John Walsh, señalan que en la propuesta original del Plan Colombia emitida por el presidente Andrés Pastrana en 1998 no se hacía mención a la asistencia militar y paulatinamente, al proyecto le fueron despojando los componentes de desarrollo, para quedar casi exclusivamente como un programa de asistencia militar, con lo que se dedicaban tres cuartas partes del presupuesto a las fuerzas armadas y a la policía¹¹⁴.

Ramírez y coautores subrayan que la erradicación aérea (de cultivos ilícitos) sigue siendo el eje de las actividades antidrogas de EEUU en Colombia¹¹⁵. Dicha técnica, consistente en regar los cultivos con herbicidas, es motivo de aguda controversia política por su grave impacto en el ecosistema, la salud de los seres humanos y el inmenso daño social que ha causado a las economías regionales. Escribe Ramírez:

Los pilotos fumigan con una mezcla química cuyo ingrediente activo es el glifosato, un herbicida sistémico no selectivo que, en una dosis suficiente, destruye la mayoría de plantas y árboles¹¹⁶.

El apoyo para incentivar que los campesinos cambien sus cultivos hacia otras actividades productivas agrícolas legales ha quedado relegado. Debido a tal desatención, continúan reproduciéndose ciclos de pobreza y dependencia de los mercados ilegales para

¹¹³ O’Neil Shannon. *Refocusing U.S.-Mexico cooperation*. Policy Innovation Memorandum No.27. Council of Foreign Relations, EEUU. 5/12/12. La autora, claro está se refiere únicamente al perfil de los recursos que se aplicaron de la Iniciativa Mérida hasta la fecha en que escribió su ensayo.

¹¹⁴ Ramírez María Clemencia, Stanton, Kimberly y Walsh, John. *Colombia: Un círculo vicioso de drogas y guerra*. Cap. IV. En *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de EEUU*. Youngers, Coleta A. / Rosin Eileen (Ed.) Washington Office on Latin America (WOLA) Ed. Biblos, Bs. As. 2005.

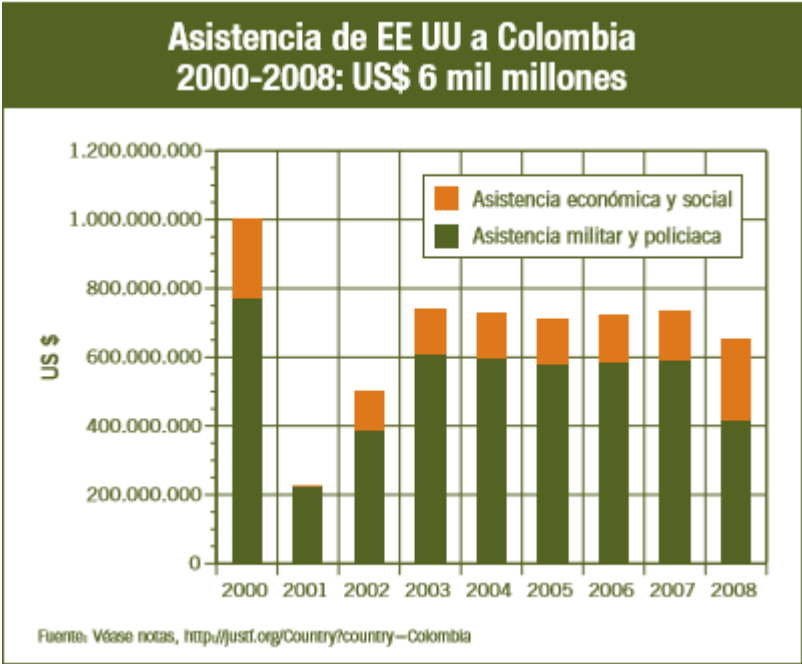
¹¹⁵ *Ibid.* Pág. 133.

¹¹⁶ *Id.* Pág. 143. Los autores subrayan que de 2000 a 2003, el programa de fumigación respaldado por EEUU roció herbicida sobre más de 380 mil hectáreas de coca, lo que equivale a más del 8 por ciento de la tierra cultivable de Colombia. Pág. 150.

los más desfavorecidos, quienes también son víctimas de las economías criminales que se insertan en el territorio.

El sesgo militarista de la ayuda estadounidense a Colombia queda expuesto en la siguiente gráfica. Nuevamente se verifica cómo los apartados que pueden incidir en la prevención son prácticamente nulificados por un enfoque de control, así ello suponga la degradación del territorio colombiano (Fig. 3):

Asistencia de EEUU a Colombia (2000-2008)



Fuente: Imagen tomada de Haugaard, Lisa, Sánchez, Gimena y Isacson, Adamo et al. *Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia* WOLA, 2008. Pág. 1. Consultado el 5/8/2015.

No es un dato nada menor que el Plan Colombia se convirtió en un paraíso para las empresas privadas militares y de seguridad. Amada Benavides, relatora de la ONU, señala que más de la mitad del recurso etiquetado contra el tráfico de drogas, se destinó a

contratistas sin mecanismos adecuados de rendición de cuentas, en demérito de la propia institucionalidad de los poderes constitucionales de aquel país¹¹⁷.

Como Peter Reuter sintetiza “la política sobre drogas norteamericana es amplia, aunque desequilibrada”¹¹⁸. Excesivamente dirigida hacia el castigo, la reacción y también inequitativa por centrar su atención a la interdicción de la producción y el tránsito, pero no necesariamente en el consumo, donde persisten graves déficit de salud urgidos de una atención pública masiva.

Lo interesante es que el aparente “consenso” sobre la política gubernamental de EEUU se está fracturando y progresivamente se abre paso una nueva percepción sobre los vectores propiamente internos de la problemática de drogas para Norteamérica. Los círculos críticos de la política antidrogas son reacios a seguir financiando una costosísima guerra que no rinde los resultados anunciados por sus postulantes. La opinión de Nadelmann ilustra este punto:

La mayoría de los problemas relacionados con drogas se asocian con alcohol y tabaco domésticamente producidos. Gran parte, si no la mayoría de la marihuana, anfetaminas, alucinógenos y farmacéuticos ilegalmente modificados que se consumen en el país, están hechos en EEUU. Lo mismo es verdad con el pegamento, gasolina y otros solventes usados por chicos demasiado jóvenes o muy pobres para obtener otras sustancias psicoactivas¹¹⁹.

Además, Nadelmann anticipa el giro ya en marcha frente al otrora inamovible consenso punitivo:

Después de ser brutalizados por las políticas fallidas prohibicionistas de drogas del gobierno de los Estados Unidos, los líderes latinoamericanos, incluyendo no sólo distinguidos expresidentes, sino también presidentes actuales, están diciendo: “Ya fue suficiente”. Están demandando que el rango de opciones de política se expanda para incluir alternativas que permitan reducir el crimen, la

¹¹⁷ El Economista. *Recursos de EEUU para la lucha contra el narco, a contratistas: ONU*. 12 jul. 2011. <http://eleconomista.com.mx/internacional/2011/07/12/recursos-eu-lucha-contra-narco-contratistas-onu> Consultado el 5/8/2015.

¹¹⁸ Reuter, Peter. *Evaluando la política de drogas de los EEUU*. Op.Cit. Pág. 2.

¹¹⁹ Nadelmann, Ethan. *Commonsense drug policy*. Revista Foreign Affairs. Ene/Feb 1998. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1998-01-01/commonsense-drug-policy> Consultado el 5/8/2015.

violencia y la corrupción en sus propios países –e insistiendo que sea considerada la descriminalización y la regulación legal de los actualmente ilícitos mercados de drogas¹²⁰

Es factible pensar que –voluntaria o involuntariamente- los países latinoamericanos - tienen hoy un peso relativamente mayor para negociar como pares y distanciarse de una vez por todas del papel de agentes autómatas, subsidiarios de la tradicional política antidrogas de EEUU en la región. Reside en los propios liderazgos nacionales la opción de aprovechar la oportunidad de discutir el problema con una visión multilateral y en términos innovadores, aunque ello implique entrar a “tierra incógnita”.

Con el paso del tiempo, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLAD), encabezada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo ganó terreno como fuente confiable de información y difusión de conocimiento científicamente fundado. Dicho organismo evolucionó hacia la Comisión Global de Políticas de Drogas, que tendrá un peso enorme en el sistema de Naciones Unidas para las sucesivas discusiones multilaterales.

Aun cuando prevalecen dudas del impacto en la regulación de las drogas en la reducción de la violencia de los grupos criminales, la Comisión ha sido muy consistente sobre qué hacer respecto al crimen organizado. En el reporte global de 2011 establece una recomendación que no ha variado en los sucesivos reportes. Según ésta es necesario:

Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación. Los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no debieran focalizarse en reducir los mercados de drogas *per se*, sino más bien en reducir sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional¹²¹.

¹²⁰ Nadelmann, Ethan. *Legalization debate take off in Latin America*. The Huffington Post. 3/10/2012. http://www.huffingtonpost.com/ethan-nadelmann/legalization-debate-takes_b_1337053.html Consultado el 5/8/2015.

¹²¹ Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Junio 2011. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf Consultado el 5/8/2015.

Si la prevención de la criminalidad pudiera prestar un servicio útil al surgimiento de un nuevo paradigma en materia de drogas, este sería prioritariamente en el campo de la salud pública. Tres años después, la Comisión Global elaboró una serie de recomendaciones que se resumen en la siguiente tabla:

Recomendaciones de la Comisión Global hacia una nueva política de drogas

1. Poner la salud y la seguridad de las comunidades en primer lugar, para lo cual se deben reorientar las prioridades políticas y recursos, dejar de lado las fallidas leyes punitivas e impulsar intervenciones sociales y en salud basados en evidencia.
2. Asegurar el acceso a medicamentos contra el dolor derivados del opio.
3. Finalizar con la penalización del uso y posesión de drogas y no imponer “tratamientos obligatorios” a personas cuyo único delito es el consumo de drogas o su posesión.
4. Favorecer alternativas al encarcelamiento para infractores no violentos y de los eslabones más bajos del mercado de drogas como son campesinos, menudistas y otros involucrados en la producción, transporte y venta de drogas ilícitas.
5. Enfocarse en la reducción del poder de las organizaciones criminales, así como en la violencia e inseguridad que resultan de la competencia entre sí y contra el Estado.
6. Permitir e incentivar experimentos de regulación legal en el mercado de drogas, iniciando por el cannabis, la hoja de coca y “ciertas” sustancias psicoactivas nuevas.
7. Reformar el marco internacional de la política de drogas.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de las recomendaciones del reporte *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Comisión Global de Política de Drogas. Septiembre 2014.

A menudo se cuestiona que las políticas de seguridad en América Latina se convierten en meros “actos reflejos” de las características, necesidades y prioridades de los Estados Unidos o aún directamente, que hacen patentes las asimetrías de poder y la subordinación política hacia la gran potencia. El gradual proceso de legalización puede ser un acicate para que los países de la región entren a nuevos mecanismos constructivos donde se abran oportunidades innovadoras para la seguridad y la construcción de paz con dignidad. Tal vez llegó el momento de proponer seriamente que una red de hospitales o escuelas, por ejemplo, pueden tener mucho más efectividad que cientos de divisiones de fuerzas de seguridad.

Al menos desde la administración Obama, el gobierno de los Estados Unidos dio ciertas muestras de receptividad al cuestionamiento generalizado sobre la política de drogas. Apenas al asumir el cargo, Gil Kerlikowske, responsable del ramo en EEUU se distanció de décadas de fracaso tras declarar a *Wall Street Journal* que “la administración Obama estaba dispuesta a lidiar con las drogas como un asunto de salud pública, más que sólo como un tema de justicia criminal, con un papel predominante al tratamiento en vez del encarcelamiento”¹²².

Este matiz, inusual para otros tiempos, dio origen a que los sucesivos documentos rectores del gobierno estadounidense de la política antidrogas se reconozca la necesidad de basarse en nuevos criterios científicos, bajo los cuales es posible controlar y revertir las adicciones. Por otra parte, que es necesario romper el ciclo de uso de drogas, crimen, encarcelamiento y delincuencia¹²³. Es decir, ya hay también una tímida aceptación de la ineficacia del gobierno sobre su propio aparato carcelario y los enormes costos fiscales para una economía en problemas persistentes.

Por otra parte, se mencionarían dos ángulos de enorme magnitud que en aras de delimitación, sólo serían enunciados para esta investigación: El primero tiene que ver con el “circuito de criminalidad” transnacional descrito por Moisés Naim, quien estudió el entrelazamiento de los cinco grandes fenómenos globales de criminalidad: Tráfico de armas, drogas, seres humanos, propiedad intelectual y dinero¹²⁴. Es convincente el argumento en el sentido de que la legalización *per se*, no garantiza que las redes transnacionales no desplacen su actividad desde la droga hacia otro tipo de actividades ilícitas.

Frente a redes criminales diversificadas y con enormes capacidades de adaptación a circunstancias cambiantes, pareciera que la perspectiva de prevención de la criminalidad

¹²² *Wall Street Journal*. White House Czar calls for end to ‘War on drugs’. 14/05/09. www.wsj.com/articles/SB124225891527617397 Consultado el 5/8/2015.

¹²³ Vid. Oficina Ejecutiva del Presidente de los EEUU. *National Drug Control Strategy 2013*. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf Consultado el 5/8/2015.

¹²⁴ Naim, Moisés. *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Debate, Barcelona. 2006.

también tiene sus límites conceptuales y prácticos. Respecto al tráfico de personas, es necesario que su competencia se oriente decididamente hacia la atención a víctimas, aunque este campo hay todavía enormes lagunas jurídicas, de información y de acción. Por citar un ejemplo, el CIPC informó que hasta 2012, sólo 140 de 193 países tenían legislación nacional en materia de trata y únicamente 42 por ciento un plan de acción nacional en la materia¹²⁵.

El segundo reto, íntimamente conectado con lo anterior es la enorme debilidad que aun prevalece en la normatividad internacional para abordar nuevos fenómenos delictivos, lo cual queda de manifiesto si se pondera la “juventud” de instrumentos jurídicos como la Convención contra la delincuencia organizada transnacional -conocida como la Convención de Palermo, que data del 2000 y el correlacionado Protocolo contra la trata que entró en vigor apenas en 2003. Debería ser inaceptable para cualquier país no actualizar mecanismos legislativos para atender los desafíos derivados de la globalización del crimen. Así ocurre infortunadamente.

Respecto a las drogas, el cambio de paradigma deseable parece dirigirse hacia el principio de “reducción del daño” y ahí la prevención, desde el campo de la salud, puede hacer una aportación muy valiosa. Como señala atinadamente Astorga: “Las guerras sin fin no las ganan las sociedades”¹²⁶.

2.5 La transición urbana en la globalización.

En las últimas décadas, el estudio sobre la ciudad en las ciencias sociales tuvo un crecimiento exponencial, si bien autores como Max Weber y Werner Sombart tuvieron acercamientos iniciales, el primero respecto a los tipos de configuración histórica del

¹²⁵ CIPC. *Arto. Informe Internacional. Op Cit.* Pág. 128.

¹²⁶ Astorga, Luis. *El siglo de las drogas. Op. Cit.* Pág. 180.

poder en las ciudades medievales, mientras que el segundo por la centralidad de lo urbano en el funcionamiento de la economía capitalista¹²⁷.

Más tarde, Jane Jacobs publicó en 1961 el libro “Muerte y vida de las grandes ciudades norteamericanas”, que aun cuando se construyó con base en apreciaciones cotidianas contra el avasallante ascenso de las urbes durante el cenit de la expansión económica en Estados Unidos, se convirtió en un texto de referencia que rechazaba la ciudad para el automóvil, la planeación elitista y la consecuente aparición de fenómenos de violencia asociados a la edificación del espacio.

No obstante, quien probablemente sentó en un inicio bases más profundas sobre esta temática fue Henri Lefebvre quien en *El derecho a la ciudad, el derecho a la ciudad II, la revolución urbana y La producción del espacio*, entre otras, marcó un punto de partida para un pensar teórico que hoy recobra plena vigencia.

Una sorprendente muestra de la vitalidad de su pensamiento es el siguiente pasaje, donde Lefebvre avizoraba ¡En 1970! la actual expansión de la violencia en la región:

El hecho de que América entre en la fase de guerrilla urbana, es admitido por todos. El avance tecnológico de Norteamérica y la influencia que ejerce sobre América Latina (inclusive México) refuerzan la importancia del continente en lo que concierne al objeto de nuestro estudio. Así como Marx tomaba como base de su análisis Inglaterra y el capitalismo inglés, igualmente los análisis políticos de la transformación urbana deben partir del estudio detallado de Norteamérica y América del sur¹²⁸.

Es preciso retroceder un poco para señalar algunos puntos nodales del planteamiento lefebvriano. El propósito principal que guía esta parte de su obra, es explorar cómo ocurren los procesos de dominación capitalista en el espacio. Dicho espacio nunca es neutral, pues expresa las relaciones sociales, al mismo tiempo que incide sobre

¹²⁷ Vid. Weber, Max. *La ciudad*. Ediciones la piqueta, Madrid. 1987 y Colom González Francisco *Max Weber y la ciudad. Una interpretación a la luz de experiencia hispanoamericana* en Morcillo Laiz, Álvaro y Weisz, Eduardo (Coords.) *Max Weber: una mirada iberoamericana*. FCE, CDMX. 2014. Pág. 364.

¹²⁸ Lefebvre, Henri. *La revolución urbana*. Alianza Editorial, Madrid. 1970. Pág. 150.

ellas¹²⁹. En este sentido, la ciudad no representa un conjunto de disposiciones físicas “puestas al azar”, por decirlo algún modo. Antes bien, la urbe se compone de sitios iguales (*isotopías*) y desiguales (*heterotopías*). Como indica la máxima del autor, “toda sociedad produce un espacio”, por lo que el reto es clarificar la forma en que ocurre este proceso dialéctico de construcción.

De ahí invoca el criterio de “comprender lo urbano como un campo diferencial, cuya complejidad hace necesaria la cooperación interdisciplinaria. El fenómeno urbano en toda su extensión, no es objeto de ninguna ciencia especializada”¹³⁰. Antes bien, se agregaría, amerita aproximaciones culturales, económicas, sociales o históricas.

Para Lefebvre “la ciudad tiene una dimensión paradigmática; implica y muestra oposiciones, el dentro y el fuera, el centro y la periferia, lo integrado a la sociedad urbana y lo no integrado”¹³¹.

Especial interés reviste en su teoría la progresión histórica de las ciudades y la sociedad, al pasar de una fase histórica agraria, industrial, hasta pasar a la actual etapa urbana.

La producción del “centro” tiene una enorme relevancia política como el símbolo por excelencia de concentración del poder y la riqueza. Sin embargo, una cuestión paradójica es que la ciudad, precisamente debido a esa acumulación de capital, termine en una implosión, de acuerdo a Lefebvre. La ciudad “muere” así por su grandeza.

No se pueden dissociar estas ideas de los procesos de suburbanización que vivían las potencias centrales en el contexto internacional, el punto “máximo” de desarrollo que el capitalismo industrial vivió hasta finales de la década de los sesenta del siglo pasado, la subsecuente tercerización de la economía que se orientaba fuertemente hacia los servicios y, por otra parte, un crecimiento de las ciudades a una escala masiva que no se había visto con anterioridad en la historia de la Humanidad.

¹²⁹ *Ibid.* Pág. 21.

¹³⁰ *Id.* Pág. 61.

¹³¹ Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Editorial Península, Barcelona. 1978. Pág. 84.

Tal cambio de época se expresa con el concepto de “revolución urbana” que es “el conjunto de transformaciones que se producen en la sociedad contemporánea para marcar el paso a un periodo donde predomina la problemática urbana”.¹³² Dicha “revolución” no implica necesariamente que todas las transformaciones implícitas en la dominación del espacio tengan que ser violentas, aunque no se excluye la posibilidad de que algunas lo sean.

En este sentido, se podrían resumir en cuatro vertientes los problemas aparejados por este crecimiento desbordado. Primero, que “la gran ciudad consagra la desigualdad”¹³³ en vez de reducirla; segundo, que la expansión de las ciudades “conlleva una degradación de la arquitectura y el marco urbanístico”¹³⁴; tercero, que hay una crisis de la ciudad de carácter global (hallazgo que expuso hace más de cuarenta años); y, cuarto, que como resultado de esta crisis, la ciudad política (la *polis*) se encuentra en franco deterioro, a favor del reforzamiento de la ciudad comercial.

Lefebvre aludió a la “ciudad de los conjuntos” *versus* “la ciudad de los pabellones (plazas públicas)” como una oposición para comprender la privatización de la vida cotidiana y la subsecuente restricción de la socialización en espacios abiertos para todos. La suburbanización implica esta progresiva individualización y retraimiento de los seres sociales hacia los muros de su hogar. Al destacar la disminución del papel de la calle como lugar de encuentro *isotópico*, donde todos somos iguales, enfatiza:

Cuando se han suprimido las calles, sus consecuencias no han tardado en manifestarse: desaparición de la vida, limitación de la ciudad al papel del dormitorio, aberrante funcionalización de la existencia¹³⁵.

Al citar a Jane Jacobs y su visión particular sobre los acontecimientos en su país, Lefebvre asegura que en Estados Unidos “la calle constituye la única seguridad posible

¹³² Lefebvre, Henri. *La revolución urbana. Op. Cit.* Pág. 12.

¹³³ Lefebvre, *El derecho a la ciudad II. Op. Cit.* Pág. 98.

¹³⁴ *Ibid.* Pág. 130.

Al respecto, el autor considera en *El derecho a la ciudad*, que con la creación de los suburbios en Francia, se inicia una orientación urbanística incondicional enemiga de la ciudad. Pág. 34.

¹³⁵ Lefebvre, Henri. *La revolución urbana. Op. Cit.* Pág. 25.

contra la violencia criminal (robo, violación, agresión). Allí donde desaparece la calle, la criminalidad aumenta y se organiza”¹³⁶.

Otro argumento relevante sobre la crisis de la ciudad tiene que ver con el debilitamiento de la capacidad de gestión de las instituciones locales. El autor afirma que “la crisis de la ciudad, va acompañada en mayor o menor grado, en todas las partes, de una crisis sobre las instituciones urbanas (municipales) debido a la doble presión del Estado y la empresa industrial”¹³⁷. Hasta este punto cabría preguntarse si lo local no queda sometido a fuerzas difíciles de manejar debido a factores como una posición geográfica o su particular inserción en el mercado internacional.

Podría quizá cuestionarse un sesgo determinista a la perspectiva lefebvriana, que anticipa la fatalidad del devenir histórico y ahí encontramos ciertos límites a su marco explicativo. Aunque los problemas de todo tipo se multiplican en las ciudades más grandes, también es cierto que son las que cuentan con mayores recursos financieros y capital intelectual para resolverlos, de manera que estas metrópolis, pudieran haber contenido con ciertos niveles de éxito la crisis que se les auguró desde hace más de cuarenta años. A menos claro, que el colapso ambiental que algunos prevén, disponga otra cosa en un futuro cercano.

Puede ser comprobable que la gran ciudad consagre la desigualdad, pero difícilmente se puede afirmar que tal situación haya sido distinta en las sociedades agrarias o industriales, aunque la desigualdad pareciera haber crecido drásticamente en los últimos años.

Lefebvre dio dos propuestas constructivas respecto al destino de las ciudades, aunque reconocía las limitaciones de la sociedad moderna para atender la crisis urbana, si no era mediante soluciones parciales. La primera de sus aportaciones es el concepto del derecho a la ciudad, que “legitima el rechazo a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria, segregativa”, lo cual implica una reconstitución de la

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ *Id.* Pág. 100.

ciudad como una unión, en vez de una fragmentación¹³⁸. La segunda sugerencia aplicable a su propia perspectiva, fue “no construir un modelo, sino abrir caminos para llegar a él”¹³⁹.

2.5.1 La ciudad en un entorno global.

Entre la extensa literatura dedicada al análisis de la interrelación entre lo local y la globalización, interesa destacar sólo algunos aspectos de la compleja reconfiguración de la ciudad en esta nueva era. Para Manuel Castells, el proceso mundial de urbanización del siglo XXI se caracteriza por una nueva arquitectura espacial “constituida por redes globales que conectan tanto las regiones metropolitanas más importantes, como sus zonas de influencia”¹⁴⁰.

A fin de medir el tamaño de esta transformación es preciso referir algunos datos: Por primera vez, en 2011 se superó la correlación de habitantes urbanos en 50 por ciento y se espera que para 2030, los residentes en las ciudades alcanzarán los 5 mil millones de habitantes, tres cuartas partes de la población a nivel mundial. De este total, 81 por ciento vivirá en países periféricos y una tercera parte de este porcentaje lo hará en *ciudades perdidas, tugurios, o villas miseria*¹⁴¹. Como es previsible, las pirámides poblacionales en los países desarrollados permanecerán estables en los próximos años -en el mejor de los casos- y serán los países periféricos quienes vivan una expansión relativamente mayor en un futuro cercano¹⁴².

¹³⁸ Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad II. Op. Cit.* Pág. 19.

¹³⁹ Lefebvre, Henri, *La revolución urbana. Op. Cit.* Pág. 74.

¹⁴⁰ Castells, Manuel. *La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información: de la descripción a la explicación* en Ziccardi, Alicia (Coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. UNAM, CDMX. 2012. Pág. 39.

¹⁴¹ Castells, Manuel. *Ibid.* Con datos del Fondo de Población para las Naciones Unidas (FPNU) Pág. 40 y Belil, Mireia y Borja, Jordi *Ciudades, una ecuación imposible*. Fundación Forum Universal de les Cultures. Barcelona, 2012. Pág. 13

En el caso de México, el porcentaje de población urbana ya alcanzó el 72 por ciento de acuerdo al último censo de población y vivienda de 2010 como lo indica el documento *Estado de las Ciudades en México 2011*. ONU-Hábitat, SEDESOL. México D.F. 2011.

¹⁴² El estudio de ONU-Hábitat. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012* señala que desde inicios del siglo XX hasta 2010, la población en América Latina pasó de 60 millones de habitantes a cerca de 588 millones. Según el organismo, todo indica que el crecimiento poblacional se ha ralentizado con respecto

De la tendencia aparentemente irreversible hacia la urbanización, es necesario extraer algunos de los efectos más conspicuos. Por un lado, como lo reconocen sociólogos urbanos como Saskia Sassen y el propio Castells, la globalización trae consigo la consolidación de núcleos altamente especializados y conectados entre sí, capaces de dirigir las formas de reproducción del capital transnacional. Las llamadas “ciudades globales” son puntos nodales de coordinación de procesos que dan lugar al “desarrollo de sitios geográficos específicos de control del orden económico internacional”¹⁴³.

La ciudad global muestra patrones de homogeneización identificables en diversas facilidades como transporte, movilidad o comunicación instantánea a través de las redes, así como una cantidad de servicios como hoteles, centros financieros o lugares de esparcimiento. Esta progresiva modernización ocurre en forma contradictoria, pues la gentrificación -definida por Sassen como la “segregación hacia arriba”- coexiste con otros procesos simultáneos como la polarización en la distribución del ingreso, la degradación del sector manufacturero y la precarización laboral¹⁴⁴.

Pueden no encontrarse de ese modo, grandes diferencias entre el funcionamiento de grandes ciudades globales como Nueva York, Londres o Tokio, estudiados por Sassen, pero también por un conjunto de urbes latinoamericanas como Ciudad de México, Sao Paulo o Bogotá, que concentran buena parte de la actividad económica en la región. Sin embargo, el crecimiento dista de ser equitativo y de manera simultánea se perciben fuertes y ya añejas tendencias de desplazamiento de los sectores populares hacia las periferias en urbes que toman cada vez más una morfología metropolitana.

Emilio Duhau y Ángela Giglia resaltan una multiplicidad de órdenes urbanos, que denotan la existencia de una “ciudad a tres velocidades”, a través de fenómenos paralelos que epitomizan la exclusión social: 1) La ciudad de la relegación, es decir, la creación de grandes conjuntos de vivienda social; 2) La periurbanización, que quiere decir el

a la expansión explosiva del siglo pasado, sin embargo, se espera que en 2050, hasta un 90 por ciento de la población sea urbana. Pág. 20.

¹⁴³ Sassen, Saskia. *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Ed. Eudeba Bs. As. 1999. Pág. 31.

¹⁴⁴ *Ibid.* Pág. 35. Sassen define el anglicismo “gentrificación” como un proceso de “segregación hacia arriba”.

desplazamiento de sectores de ingresos medios, apartados también de los centros urbanos; 3) La gentrificación, que supone un amplio proceso de planeación destinado a brindar todas las facilidades para que las ciudades asuman ese carácter global¹⁴⁵.

Desde luego, esta variada forma de moldear el diseño e intervenir en el espacio público, tiene impactos muy perceptibles en la configuración del orden social. Carentes de un proceso adecuado de planeación, los enormes conjuntos de vivienda popular se convierten en sitios con espacios públicos precarios, sin servicios adecuados de salud, educación, empleo y esparcimiento.

Las viviendas medias, por su parte, se transforman en lugares semi-cerrados donde priva la vigilancia y no la integración social, mientras que los lugares “gentrificados” escenifican el espectáculo de la ciudad privatizada, sólo disfrutable para los sectores con los ingresos lo suficientemente altos para acceder a sus beneficios.

La ciudad posmoderna -resumen Jordi Borja y Mireia Belil- es “la anticiedad del neoliberalismo económico, la urbanización especulativa, la sociedad atomizada, la cultura individualista, la política local débil y del capitalismo financiero fuerte”¹⁴⁶.

De ahí la importancia que tiene desentrañar qué implicaciones puede tener esta gran transformación en las políticas de seguridad ciudadana. Las perspectivas, de acuerdo a Borja son muy poco alentadoras:

...la ciudad tiende también a la tribalización, se crean policías privadas, grupos de autodefensa en los barrios, se fragmentan los servicios públicos por usos y clases sociales, aparecen chivos expiatorios y comportamientos racistas o xenófobos, se criminalizan colectivos sociales enteros (los jóvenes, los habitantes de determinados barrios, etc.)¹⁴⁷

Respecto a la formación desigual de la ciudad, el autor establece:

¹⁴⁵ Vid. Duhau, Emilio y Ángela Giglia. *Entre la fragmentación y la interdependencia. Reflexiones en torno al orden metropolitano contemporáneo*. en Ziccardi, Alicia (Coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. UNAM, CDMX. 2012. Pág. 172.

¹⁴⁶ Belil, Mireia y Jordi, Borja. *Ciudades, una ecuación imposible*. Op. Cit. Pág. 9.

¹⁴⁷ Borja, Jordi. *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona. 2012. Pág. 157.

La fuerza de las actuales pautas urbanizadoras producen espacios fragmentados, lugares (o no lugares) mudos o lacónicos, tierras de nadie, guetos clasistas, zonas marcadas por el miedo o la marginación. El espacio público en estas extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad prácticamente desaparece, los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse¹⁴⁸.

Un elemento adicional que pone de relieve los efectos posibles de una urbanización descontrolada, es lo que María Elena Ducci define como la creación de “ciudades sin alma” en zonas periféricas, donde “destaca la carencia de elementos simbólicos que permitan a las personas sentirse orgullosas de sus barrios” además que estos “no incluyen, en general ninguna fuente significativa de generación de riqueza, lo cual produce un estancamiento económico de las familias y las comunidades”¹⁴⁹. Estos últimos argumentos son muy útiles para comprender crisis de inseguridad como la que se vivió en Ciudad Juárez, pues se ha reconocido en estudios y por distintos actores sociales, que la falta de arraigo y la carencia de oportunidades económicas, fueron cuestiones principales para explicar el contexto de violencia que se vivió en aquella ciudad¹⁵⁰.

La emergente conformación metropolitana puede reunir hoy a muchas ciudades en un continuo mediante la conurbación, otro ingrediente adicional que representa enormes desafíos para el gobierno de la seguridad, dada la necesidad de políticas y directrices homogéneas y aquí la necesidad de coordinación asume una posición central.

Sin embargo, es común que la reflexión sobre los temas urbanos desde los discursos situacional y comunitario de la prevención se remita a pequeñas iniciativas con muestras muy limitadas de efectividad, falencia incluso habitual en documentos de organismos internacionales y gobiernos. El recurso preventivo situacional a menudo se concentra más en pequeñas mejoras en vialidades, luminarias o rehabilitaciones parciales,

¹⁴⁸ *Ibid.* Pág. 206.

¹⁴⁹ Ducci, María Elena. *Políticas de vivienda en América Latina*. En Ziccardi, Alicia (Coord.) *Ciudades del 2010*. *Op. Cit.* Pág. 512, 513.

¹⁵⁰ En el *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El Caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, publicado por CONAVIM (2011), Delia Acosta indica que la población creció diez veces de 1950 a 2005, al pasar de 131 mil habitantes a más de 1 millón 300 mil, en un crecimiento sin precedentes, y sin planificación urbana previa. Pág. 123.

pero hay escasa o incluso nula consideración sobre la necesidad de una reforma a la ciudad concebida de manera integral. Del mismo modo, la prevención comunitaria asume la existencia de una vulnerabilidad que requiere algún tipo de atención del Estado, con necesidad de inclusión, rehabilitación o reinserción, pero esto no necesariamente implica un análisis profundo de las condiciones de reproducción social de un grupo en un entorno urbano.

No se pretendería subestimar la importancia que tiene por decir, la reapropiación de los espacios públicos, pero si la acción de una política para enfrentar las violencias se reduce sólo al cambio cosmético y no induce a pensar una transformación urbana que aborde los fundamentos mismos bajo los cuales se expanden las ciudades en la actualidad, es claro que la prevención se reduce a una propuesta irrisoria ante desafíos mucho más importantes que remiten necesariamente a procesos de planeación de la ciudad en su conjunto. Más aún, una política de prevención que pretende justificar su existencia en acciones acotadas, pero sin que trasciendan los confines de un territorio previamente elegido, puede dar una impresión distorsionada de acción gubernamental, sin que se transformen las causas de la violencia.

La definición sobre cómo se gestiona el espacio público es dilemática y se encuentra en tensión entre grupos sociales con intereses contrapuestos. Si la política de prevención pretendiera impulsarse ocultando -por citar un ejemplo- la agenda expansiva de los especuladores inmobiliarios, se elude un aspecto fundamental del problema, que es la necesaria preeminencia que debe existir del interés común por encima del interés mercantil de los desarrolladores.

Sería ingenuo, en el mejor de los casos, suponer que no hay una relación la violencia y la actual forma de construir ciudad. Si la ciudad excluyente persiste sin ser interpelada, no ha de ser extraño que la violencia encuentre entornos propicios para su reproducción.

Capítulo III. México. Prevención y políticas públicas en la estrategia nacional de seguridad (2006-2012).

Nota metodológica

Para los estudios de caso, se trazó un breve resumen del contexto socio-histórico en que se inscribieron las políticas de prevención de la criminalidad para detectar sus condiciones de concreción, alcances y limitaciones para atender los escenarios de violencia.

En segundo lugar, se examinaron los contenidos y eficacia de los programas, con base en documentos oficiales, instancias evaluadoras externas, así como fuentes bibliográficas y hemerográficas. Finalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores que tuvieron algún involucramiento con el diseño y ejecución de la política pública.

3.1 México (2006-2012) Contexto socio-histórico.

Con respecto a América Latina, México tuvo niveles de inseguridad y violencia que se pueden considerar en un rango intermedio, en términos comparados para el subcontinente. En 2006, por ejemplo, la tasa de homicidio por cien mil habitantes en el país (11,1) distaba mucho de Colombia (84,6) o El Salvador (43,4), pero era mayor que Perú (4,5), Uruguay (5,2) o Chile (5,3)¹. En la primera década del milenio, la tasa de homicidios en México mostró una tendencia ligeramente decreciente, cuando se presentaron los índices más bajos en 2007, con 8 homicidios por cada 100 mil habitantes².

Aunque algunas ciudades alcanzaron niveles de inseguridad muy preocupantes, la situación para el país en su conjunto no llegó a ser de una gravedad comparable a Colombia, Honduras o El Salvador. Las estadísticas reflejan, sin embargo, una ruptura después de 2007 cuando la violencia creció exponencialmente en el territorio mexicano.

En ocasiones la exposición mediática, el abuso retórico gubernamental, la precariedad de las cifras, así como un extendido desconocimiento sobre datos básicos sobre delincuencia generan una percepción distorsionada, que tiene su correlato en estrategias, programas públicos y planteamientos inconsistentes para enfrentar un asunto de por sí complejo y elusivo como es la inseguridad.

¹ Tudela, Patricio. Citado en ONU-Hábitat/Universidad Alberto Hurtado. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. ONU-Hábitat/UAH, Santiago de Chile, 2009. Pág. 16.

² Una de las mejores aproximaciones estadísticas sobre el tema se encuentra en la obra de Escalante, Fernando. *El homicidio en México 1990-2007, aproximación estadística*. El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública Federal, CDMX. 2009 y *Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso*. Revista Nexos. 1/01/2011.

Lo anterior no significa que los fenómenos delincuenciales deban subestimarse en una sociedad como la mexicana, particularmente agravada por un prolongado proceso de deterioro institucional. En su lugar, es necesario abonar a una mayor sistematización y estudios que ayuden a profundizar las reflexiones sobre lo que ocurrió a lo largo del sexenio 2006-2012 en las distintas regiones del país.

El primer caso documentado de feminicidio en Ciudad Juárez data de 1993 y la arraigada apatía oficial para atender esta problemática continúa hasta nuestros días³. Durante el recrudecimiento de la violencia en México, que Edgardo Buscaglia definió como *tsunami criminal*⁴, la sociedad entera tuvo que lidiar con un doloroso aprendizaje, que va desde el modo de referirse a las víctimas y presuntos victimarios, procesar datos, hasta indagar nuevas hipótesis sobre la agudización de la violencia.

Previo a la crisis de inseguridad iniciada durante el calderonismo, ya había indicios alarmantes de descomposición en distintos órdenes de gobierno. Un diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONUDH-México) de 2003, dio una serie de recomendaciones para revertir la desactualización del país respecto al marco internacional de los derechos fundamentales, hacer frente a la inadecuación del aparato de justicia penal y el sistema penitenciario, controlar los inveterados fenómenos de violencia estatal derivados de la participación del Ejército en tareas de seguridad pública, la deficiente labor de las agencias de investigación, así como la disfuncionalidad de las corporaciones policiales.

Buena parte de tales recomendaciones ayudaron a delinear la agenda de reformas legislativas posteriores a la seguridad y la justicia. A manera de paréntesis, una recomendación explícita del diagnóstico de ONUDH-México dirigida al gobierno federal, era publicar los avances en el cumplimiento de las persistentes recomendaciones que los órganos de las Naciones Unidas hicieron a causa de los feminicidios en Juárez, un tema que en los últimos sexenios generó una resistencia contumaz al acatamiento por parte de las autoridades⁵.

Otro punto de inflexión se remonta a junio de 2004, cuando aproximadamente un millón de personas participaron en una marcha por la paz en la Ciudad de México. En esa ocasión, se hizo patente la inhabilidad del poder local para interpretar la indignación de

³ De acuerdo a Monárrez, Julia, el primer caso documentado de este tipo de homicidio ocurrió en 1993. *La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez 1993-1999*. Frontera Norte, México V.12No.23. Jun. 2000.

⁴ Buscaglia, Edgardo. *La paradoja de la represión. La impotencia del Estado ante el crimen organizado* en Spiller, Ingrid y Aguirre Rodolfo (Coord.) *Picar piedra. Iniciativas ciudadanas frente a la violencia*. Fundación Heinrich Böll. CDMX, 2013. Pág. 19.

⁵ *Vid.* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. OACNUDH, CDMX. 2003.

amplios sectores afectados por el delito. En dicha oportunidad, el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador etiquetó a los convocantes como “pirrurris”, cuestionando motivaciones políticas ocultas a la movilización, las cuales pudieron existir, pero resultaban irrelevantes para soslayar la inconformidad popular.

El paso en falso del Ejecutivo local motivó el cuestionamiento aun entre personalidades afines, como Carlos Monsiváis, quien aseguró: “Lamentablemente, la teoría del complot oscureció esta vez la lectura del jefe de Gobierno”⁶. A su vez, para el periodista Miguel Ángel Granados Chapa:

...frente a la marcha [López Obrador] prefirió enfatizar los móviles no explícitos (una manipulación ideológica y política reforzada por los medios electrónicos) que la sustancia social que indudablemente se hallaba presente: la vasta y profunda sensación de vulnerabilidad que en potencia o en acto, han padecido los cientos de miles de personas que acudieron a expresar sus desazones.⁷

Resulta irónica la pretensión del gobernante de menoscabar la extendida demanda social de seguridad, cuando fue el propio jefe de Gobierno quien un tiempo después convocó y obtuvo un nutrido apoyo popular para una causa igualmente trascendente como lo fue el proceso de desafuero en su contra, que pretendía impedirle competir en las elecciones presidenciales de 2006.

Desde entonces era visible que independientemente de filiaciones políticas, gobiernos y partidos tropezaban con serias dificultades para reaccionar ante un nuevo tipo de articulación social que se estaba gestando entre nuevos actores con iniciativas propias en el ámbito de la seguridad. Pese a resistencias institucionales, la indignación social empezó a influir en la toma de decisiones públicas.

Entre agosto y noviembre de 2006, el Consejo Ciudadano de Seguridad de Baja California, fundado en 2000, replicó en el ámbito local la marcha nacional contra inseguridad con una caminata de más de 300 kilómetros del poblado de San Quintín a Mexicali. Dicha organización surgió en un entorno de creciente preocupación por la situación en la entidad, que en sólo tres años vivió un repunte generalizado de las denuncias de 190 a 300 por cada cien mil habitantes⁸. Sectores empresariales y académicos locales lograron organizarse en este consejo y tener representación en los cinco municipios bajacalifornianos, con grados relativos de desarrollo normativo y pervivencia a través del tiempo.

⁶ Citado en Astorga, Luis. “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Ed. Grijalbo, CDMX. 2015. Pág. 65.

⁷ Granados Chapa, Miguel Ángel. Plaza Pública. *Después de la marcha*. Reforma. 4/05/04.

⁸ Carrillo Maza, Marco Antonio. *La participación ciudadana en Baja California: A 10 años del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública*. CCSP, Mexicali B.C.2012. Pág. 41.

En espacios cada vez más extendidos, diversos colectivos desarrollaron mecanismos de resistencia y generaron valiosos insumos de conocimiento ante el creciente sentido de indefensión de ser víctimas de la violencia, frente a instancias estatales fracturadas e incapaces de responder los reclamos sociales.

La actuación de la sociedad civil también adquirió fortaleza gracias a la labor de sectores progresistas en la Iglesia, que trabajaron en el territorio de la mano de familiares de víctimas, como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en la Ciudad de México (Centro PRODH), surgido en 1988 con el auspicio de la Compañía de Jesús; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), nacida en 1993 en Nuevo León, con el liderazgo de la religiosa Consuelo Morales; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), apoyada por el obispo de Saltillo Raúl Vera; y en la fase más aguda de la crisis, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), de Javier Sicilia.

De forma contrastante a la extendida percepción de vulnerabilidad, las estadísticas del año 2007 marcaban una disminución de los delitos a nivel nacional, aunque el secuestro había tenido un repunte anterior, con lo que se podría hablar de una crisis muy peculiar con relación a este tipo de delito. Un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), indica que la tasa pasó de 0.31 a 0.57 por cada cien mil habitantes de 2005 a 2006, hubo una pequeña disminución en 2007 y la tendencia se disparó hasta duplicarse en los años siguientes, cuando se vivieron los años más difíciles⁹.

Al menos desde los noventa, la actividad criminal en el delito de secuestro ocasionó daños fatales a miembros del sector empresarial con amplio conocimiento público. Así ocurrió con los familiares de Josefina Ricaño (1997), Eduardo Gallo (2000), María Elena Morera (2001), Nelson Vargas (2008), Alejandro Martí (2008) y muchos más, quienes optaron por participar en organizaciones civiles para exigir resultados a corto plazo a las autoridades, además de un enérgico llamado los poderes públicos para emprender una transformación del colapsado sistema de seguridad y justicia¹⁰. Aunque el plagio se sanciona por la Ley Federal de Delincuencia Organizada, hacer una asociación lineal de los más graves fenómenos de criminalidad sólo al tráfico de drogas, es una simplificación insostenible.

⁹ Ch Rafael y Marien Rivera. *Es el secuestro señores*, Revista Nexos. 1/04/12.

¹⁰ Como referencia sobre este tema, se puede consultar a Padgett, Humberto *Jauría. Historia del secuestro en México*. Ed. Random House Mondadori, CDMX. 2011.

Del mismo modo, los estudios más detallados sobre feminicidio o violencia de frontera se remiten a un conjunto amplio de factores que se explican por razones de diverso origen¹¹.

Usualmente, la contingencia fue el modo en que surgían las estrategias de seguridad y por extensión, de aquellas de prevención. Gabriel Regino, académico y ex servidor público señala un rasgo que se mantiene inmutable a través de los sexenios:

Es importante destacar que, tanto en la administración de Ernesto Zedillo como la de Fox, los programas de seguridad siempre estuvieron enfocados al tema del narcotráfico y sus secuelas, así como a la industria del secuestro. La creación de programas de seguridad fue meramente coyuntural, aparecían siempre como una tardía respuesta a fenómenos delictivos que impactaban en los medios de comunicación. A cada noticia relevante de secuestros, se ordenaban reformas y programas; lo mismo cuando el número de ejecuciones aumentaba. De esta manera, el Estado siempre iba atrás del crimen y de ninguna manera existían acciones eficaces de prevención¹².

Incluso para cuadros gubernamentales, la seguridad solía percibirse como una reacción frente a presuntas agresiones “externas” en lugar de un imperativo continuo de construcción de institucionalidad.

Al respecto, el ex secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna reconoció que la alternancia “centró la atención y el debate público en la modernización de las instituciones políticas, pero se desatendió la apremiante necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad pública”¹³. De manera sorprendente, dado su alto cargo, García Luna opinó que “en la década de los sesenta y setenta no había incentivos políticos ni un fenómeno criminal que obligara a desarrollar capacidades de investigación ni de inteligencia en el país”¹⁴. Aunque la consecución de garantías legales no es una concesión graciosa que el gobierno otorga a sus súbditos, sino una atribución básica, constitutiva de un Estado democrático de derecho.

En un sentido contingente similar a sus antecesores, la estrategia de seguridad del ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) mostró al menos tres giros discursivos que convierten el análisis en un reto complejo: En un primer momento, como candidato, no se perciben líneas estratégicas claras en todos sus frentes; la segunda etapa, al inicio de su

¹¹ Por ejemplo, el *Diagnóstico sobre la realidad social en Ciudad Juárez*. Secretaría de Gobernación (SEGOB)-Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (CONAVIM), CDMX. 2009, incorpora una lógica espacial al análisis de la violencia, al hacer consideraciones demográficas, de desarrollo urbano, social, económico y cultural, que se detallan adelante y que contribuyen a la evolución de entornos violentos, tanto familiares como locales. Pág. 6.

¹² Regino, Gabriel. *Seguridad pública en México. Una aproximación al holocausto*. Criminogénesis. Revista especializada en criminología y derecho penal. México, D.F. Septiembre 2007.

¹³ García Luna, Genaro. *El nuevo modelo de seguridad para México*. Nostra Ediciones, CDMX. 2011. Pág. 17.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 18.

mandato, se perfila la conocida posición belicista y el tercer giro, ocurre aparentemente luego del repunte de la violencia en Ciudad Juárez y los diálogos con sectores sociales, donde se otorga una tenue oportunidad al enfoque preventivo, ya con una enorme presión y más de la mitad del periodo gubernamental transcurrido.

En la escueta propuesta electoral del PAN en 2006, cuya plataforma registra como tercer componente el estado de Derecho y la seguridad, el candidato Calderón habló de dos frentes: Por un lado, la aplicación de una política preventiva (sin especificar de qué se trataba), el fortalecimiento de los derechos de las víctimas, así como la participación ciudadana en el “combate” contra el delito. La segunda esfera plantea una política “activa”, donde destaca el Sistema Único de Información Criminal, la modernización de los cuerpos policiales y del sistema de procuración y administración de justicia, transformando los procesos penales en procedimientos orales, públicos, resolutorios y expeditos¹⁵. Del combate al tráfico de drogas o la intervención de las fuerzas armadas, nada se dice.

De acuerdo a Eduardo Guerrero, el *Operativo Conjunto* en Michoacán que inició en diciembre de 2006 (en el que participaron las fuerzas armadas para paliar la crisis que vivía la entidad al menos desde los noventa) animó a Felipe Calderón a replicar el esquema militarizado de intervención en Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa. Sin embargo, continúa el analista, dichos operativos no tuvieron los resultados esperados pues las organizaciones criminales se prepararon para responder la ofensiva del gobierno y por otra, parte, la capacidad de combate de la autoridad disminuyó al multiplicarse los focos de atención en todo el país¹⁶.

El segundo giro discursivo de Calderón ocurrió cuando expuso con mayor nitidez su visión y planteó una estrategia orientada decididamente a la punición. En el mensaje con motivo del primer informe, el presidente aludió la beligerancia y el control territorial que habrían afianzado los grupos del crimen organizado. Además, reconoció que las autoridades locales fueron rebasadas por lo que era imperativo actuar mediante acciones subsidiarias de la Federación. Como anticipo a la crisis de violencia de 2007 a 2011, advirtió:

¹⁵ Partido Acción Nacional. Plataforma electoral 2006. Los avances del cambio. Pág. 11. En www.plataforma2006.pan.org.mx Consultado el 4/1/16.

Guerrero reconoce también que los operativos conjuntos que se prolongaron demasiado, generaron incentivos contrarios a la profesionalización de las fuerzas policiales locales. Respecto al efecto de los operativos, José Merino elaboró un estudio estadístico que cuestionó la eficacia de estos al incrementarse la tasa de homicidios. Véase: Merino, José. *Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición*. Revista Nexos. 1/06/11. www.nexos.com.mx/?p=14319 Consultado el 4/1/16.

Es mi deber recordar a la población que ésta será una batalla larga y difícil, que tomará mucho tiempo, implicará enormes recursos económicos y por desgracia, también costará vidas humanas.¹⁷

A menudo, la atención pública en torno al sexenio se centró en las mil y un formas en que el presidente nombró a la guerra. Este debía ser un tema ya superado, puesto que hay pruebas indubitables de que ese fue el término preciso que utilizó para referir la estrategia gubernamental contra el crimen organizado. Al respecto, escribe Luis Astorga:

El lenguaje utilizado por el presidente para referirse a la estrategia de seguridad desde el inicio de su administración y en muchas ocasiones más, fue motivo de innumerables críticas, tanto por la palabra “guerra” como por la absurda negativa del presidente a reconocer que la había empleado en muchas ocasiones para referirse a las acciones contra las organizaciones criminales, como si no existiesen audios, video y textos para desmentirlo fácilmente. Un conteo periodístico del 4 de diciembre de 2006 al 12 de enero de 2011, detectó al menos 58 ocasiones “en distintos contextos, en diversos escenarios y en circunstancias variadas”¹⁸.

Los tres ejes de la Estrategia Nacional de Seguridad fueron: 1) Contención y debilitamiento de las organizaciones criminales; 2) Fortalecimiento, depuración y reconstrucción de las instituciones de seguridad y justicia; y 3) Reconstrucción del tejido social y prevención del delito¹⁹.

Aquí subyace una de las cuestiones polémicas del periodo. No es en absoluto claro que la guerra frontal debió ser la prioridad ni la medida originaria detrás de la cual se desprendían los demás ejes de acción. Uno de los grandes debates sexenales del gobierno con académicos y especialistas, fue el efecto de dispersión/contención que representaba la intervención directa de las fuerzas de seguridad, pues las organizaciones criminales se fracturaron en grupos aún más pequeños, violentos e inestables, mientras que el mercado de drogas se sostuvo relativamente inalterado²⁰. Un estudio publicado por el BID mapea con claridad esta diseminación territorial:

En 2006-2007 existen fundamentalmente tres focos rojos: Tijuana, Ciudad Juárez y Culiacán. Para 2008 la violencia relacionada con el crimen organizado comienza a expandirse a otras ciudades como Mazatlán, el puerto de Acapulco, Durango y Chihuahua entre otras. Para 2009 la violencia

¹⁷ Calderón, Felipe. Primer mensaje a la Nación. 2 de septiembre, 2007.

¹⁸ Astorga, Luis. “¿Qué querían que hiciera?” *Op. Cit.* Pág. 83.

En sus memorias, Calderón dice que “Nunca hubo tal declaratoria ni ese fue el propósito de la acción de gobierno”. Tampoco se trató, señala, de una cruzada conservadora contra las drogas. Calderón, Felipe. *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos 2006-2012*. Ed. Debate 2014. Pág. 26. Los datos citados desmienten la afirmación presidencial.

¹⁹ Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno. 2012. Pág. 3.

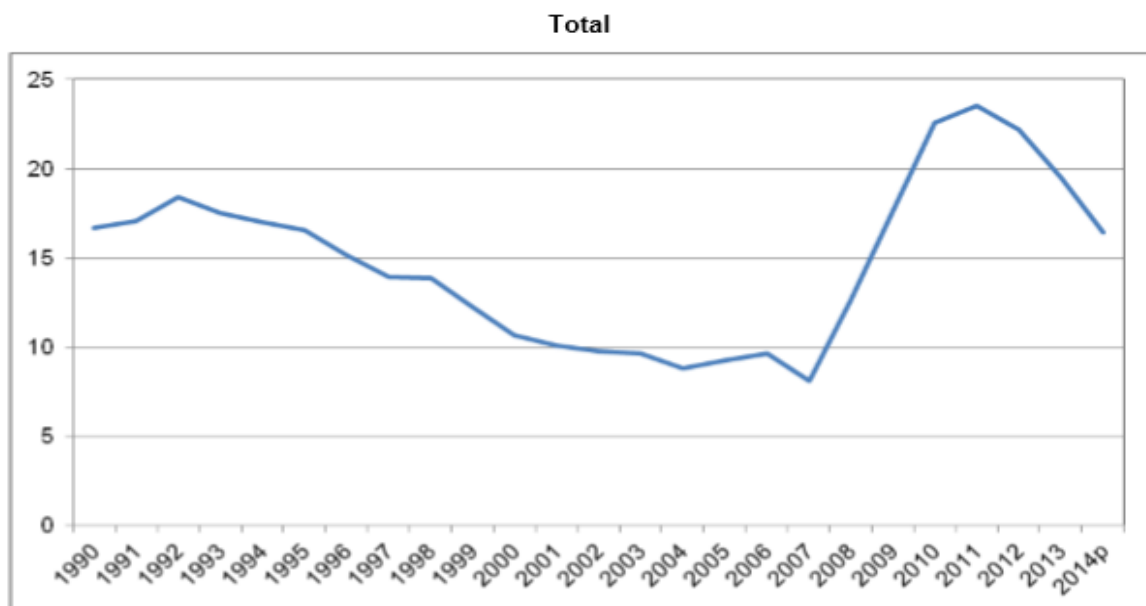
²⁰ Sobre la polémica dispersión/contención de la violencia, se recomienda consultar Guerrero, Eduardo. *La dispersión de la violencia*. Revista Nexos. 1/02/12. www.nexos.com.mx/?p=14705 así como una respuesta oficial en Messmacher, Miguel y Sota, Alejandra. Revista Nexos 1/12/12. *Operativos y violencia*. www.nexos.com.mx/?p=15087, así como Villalobos, Joaquín. *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*. Revista Nexos. 1/01/12 www.nexos.com.mx/?p=14631 Consultados el 4/1/16.

afecta a municipios en Guerrero, Estado de México, Michoacán, Coahuila y Nuevo León. Para 2010 la violencia se expande a Aguascalientes, Tepic y Guadalajara, así como Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.²¹

Con mayor visibilidad mediática y esfuerzo publicitario del gobierno, la lógica de confrontación fue la esfera más cuestionada y contraproducente de toda la estrategia, si se compara con los avances legislativos en el sistema penal y la estructura de seguridad, el inacabado proceso de profesionalización policial o inclusive el conjunto de políticas de prevención que se analizarán adelante.

Como lo señalan diversos estudios²² el crecimiento más acentuado en la incidencia delictiva en homicidio, secuestro, extorsión y delitos patrimoniales, ocurrió después de 2007 y no antes, lo cual permite inquirir si la estrategia de seguridad fue una respuesta bien ponderada para tratar de resolver un problema, sobre todo, con recursos *duros* de poder. Tras los anuncios oficiales, el panorama se descompuso a pasos agigantados, como se observa en el repunte de homicidios. (Ver Fig. 1)

Tasa de homicidios por cien mil habitantes 1990-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Boletín de prensa 276/15. *Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios*. 20/07/15. Pág. 3.

²¹ Robles Gustavo, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni. *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. BID, 2013. Pág. 12.

²² Vid. Institute for Economics and Peace. *Índice de Paz México 2015*. IEP, CDMX. 2015. Pág. 7. Observatorio Nacional Ciudadano. *Reporte sobre delitos de alto impacto*. ONC, CDMX. Julio 2015. Respecto a los comportamientos del homicidio en diversas regiones del país en el período, se puede consultar. Escalante Gonzalbo, Fernando. *Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso*. Revista Nexos, 1/01/11.

Esta inusual escalada dio lugar a distintas interpretaciones. Para Alejandro Hope, la espiral de violencia 2007-2012 se motivó por tres posibles causas: 1) El incremento del precio de la cocaína en el mercado norteamericano, como resultado de una nueva estrategia seguida en Colombia por Álvaro Uribe en 2006, centrada más en los decomisos que en la destrucción de cultivos, cuestión que aparentemente tenía alguna conexión con el incremento de homicidios en México; 2) La eliminación de la prohibición en EEUU de venta de rifles de asalto y 3) La probable fractura de las organizaciones criminales de drogas desde 2005²³.

Las voces oficiales construyeron sus propios argumentos. El ex asesor gubernamental en seguridad, Joaquín Villalobos consideró que los factores detonantes de la violencia fueron: 1) Colapso del modelo de seguridad del régimen de “partido de Estado”; 2) Alta densidad criminal, explicada como una mayor capacidad operativa y logística del crimen organizado; 3) Extrema debilidad institucional; 4) Cultura de la violencia y disponibilidad de armas; 5). Cambios en los mercados de drogas²⁴.

Similarmente, Alejandro Poiré, consejero nacional de Seguridad y posterior secretario de Gobernación, presentó un panorama estadístico para todo el país sobre los homicidios y la expansión del crimen organizado²⁵. Desafortunadamente no hizo ninguna referencia sobre la tendencia descendiente que mostraban los índices delictivos en los años anteriores a 2007 y que era en todo caso, la “línea base” con la cual partía la administración.

Pese a los citados giros discursivos, que se reflejaron en cambios continuos en la política pública, Calderón fue tenaz en el énfasis coactivo. En sus memorias de gestión, formuló seis hipótesis para la expansión de la violencia: 1) La vecindad con Estados Unidos; 2) El cambio de narcotráfico al narcomenudeo; 3) La búsqueda de control territorial y disputa violenta entre grupos criminales; 4) La vulnerabilidad de las instituciones de seguridad y justicia, así como la corrupción imperante; 5) La disponibilidad ilimitada de armas de asalto en México y 6) Cambios demográficos registrados en México, que ponían en posición de vulnerabilidad a los jóvenes, que a decir del ex presidente, se incorporaron “fácilmente” a la criminalidad o la drogadicción ante la falta de oportunidades²⁶.

Algunas de las causas enunciadas son verificables como lo son el tráfico de armas de los Estados Unidos, la debilidad institucional, variaciones temporales en el mercado de

²³ Hope, Alejandro. *Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta*. Revista Nexos. 1/11/13.

²⁴ Villalobos, Joaquín. *Doce mitos en la guerra contra el narco*. Revista Nexos. 1/01/10.

²⁵ Poiré, Alejandro. *Los homicidios y la violencia del crimen organizado*. 1/02/11.

²⁶ Vid Calderón, Felipe. *Los retos que enfrentamos*. Op. Cit. Pág. 30

drogas o aun el “bono demográfico”, vilipendiado por un gobierno esencialmente incapaz para atraer a las juventudes hacia mejores perspectivas de salud, educación o trabajo.

Sin embargo, hay tres elementos de la justificación presidencial que son discutibles, por decir lo menos: El supuesto control territorial que ejercían las organizaciones criminales, presumiblemente contrapuestas a actores políticos legales; la existencia de un patrón inusual de mutación del tráfico de drogas a gran escala hacia el menudeo; y que las adicciones fuesen un problema incontrolable para el país.

Respecto al primer punto, llama la atención la aseveración de Jorge Chabat para quien la confrontación había comenzado aún desde el período de Vicente Fox, con la captura de líderes de organizaciones criminales que operaban en Tijuana, Colima y el Golfo de México²⁷. La búsqueda de control territorial e incluso la disputa entre bandas no era nueva, pero se intensificaron en el calderonismo a grados inusitados.

El cambio del tráfico de drogas a gran escala hacia la distribución al menudeo (que convertiría a México de un país productor o tránsito a uno consumidor) resulta también un argumento muy endeble para justificar la *guerra*. Es extremadamente complejo contar con información fiable sobre el menudeo de drogas ilegales y peor aún, hallar una correlación claramente definida con la comisión de delitos violentos. Al respecto, es notorio que la Ciudad de México, a pesar de ser un centro neurálgico de distribución al menudeo, tuvo índices delictivos estables en el período 2006-2012, en medio de la peor crisis nacional.

Por otro lado, para sustentar el crecimiento del consumo en nuestro país, Calderón se apoyó en sus memorias de gestión en la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA). Dicho instrumento tiene muy importantes y reconocidas limitaciones para servir como aproximación confiable al problema de las adicciones. En cualquier caso, la ENA 2008 reporta un crecimiento muy marginal del consumo de drogas ilegales 4.6 a 5.2 de 2002 a 2008²⁸.

Si se revisan los componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad, el orden de prioridades pudo invertirse para consolidar las instituciones, trabajar en la prevención y, como resultado de contar con recursos más efectivos, contener a las organizaciones

²⁷ Vid. Chabat, Jorge. *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor* en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica. *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*. El Colegio de México, CDMX. 2010. Pág. 28.

²⁸ Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*. SS, CDMX. 2008. Pág. 41.

Los datos oficiales desmienten tajantemente que México tenga un crecimiento preocupante por las drogas ilegales. En todo caso, el consumo de alcohol ha tenido incrementos más significativos. Cfr. Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de Adicciones 2011* y Aguilar Camín, Héctor. *Los inexistentes adictos en la Encuesta Nacional de Adicciones*. Milenio. 28/07/15.

criminales, no a través de una intervención generalizada, sino por medio de la focalización hacia aquellas agrupaciones que representaban mayores riesgos.

En 2007, la encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad (ICESI) marcaba un 87 por ciento de cifra negra²⁹, es decir delitos no denunciados en buena medida por la ineficacia de las instancias de investigación y procuración de justicia. La transformación institucional parecía la más obvia de todas las prioridades.

En 2010, Chabat escribió: “Dada la situación, el gobierno mexicano tiene tres opciones básicas: a) Tolerar el tráfico de drogas, como en el pasado, con un alto costo en términos de corrupción y expansión del problema; b) Combatir el fenómeno con los instrumentos que ahora tiene el gobierno, con un alto costo en términos de violencia, o c) modificar la inhabilidad del Estado mexicano para hacer cumplir la legalidad, ya sea cambiando el Estado o cambiando la ley”³⁰. Ante las dudosas alternativas de tolerar o combatir, revertir la incapacidad del Estado pudo ser la estrategia con menores costos sociales y humanos.

Es de reconocerse que, al menos en términos de policía, Calderón tuvo una idea precisa de reorganización. Pese a la inexistencia de una corporación nacional antes de la creación de la Policía Federal Preventiva en 1998 y su posterior cambio de adscripción de la Secretaría de Gobernación a una nueva Secretaría de Seguridad en 2000, había serios problemas operativos y de generación de información claramente identificados. Según la iniciativa presidencial para el Mando Único Policial:

Sólo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90 por ciento de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos³¹.

Igualmente, en la Iniciativa se admite que las corporaciones estaba debilitadas pues “existen alrededor de 2 mil instituciones de policías municipales, las cuales cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento”³².

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012) contenían una serie de disposiciones para esta reestructuración. En

²⁹ ICESI AC. Victimización, incidencia y cifra negra en México. Análisis de la ENSI-6. 2009. Pág. 82.

³⁰ Chabat, Jorge. *Combatting drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*. CIDE. Documentos de trabajo. 2010. Pág. 10.

³¹ Presidencia de la República. *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Pág. 2. <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf> Consultado el 4/1/16.

³² *Ibid.* Pág. 5

enero de 2007, el secretario de Seguridad, Genaro García, presentó diez puntos de la “Cruzada Nacional contra la delincuencia” y los sometió a aprobación de los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP):

**Ejes estratégicos de la Cruzada Nacional contra la delincuencia.
XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública**

Ejes estratégicos	
1	Plataforma México. Sistema de interconexión entre municipios, estados y Federación para la generación de inteligencia en el combate al delito
2	Evaluación y aplicación de exámenes de control de confianza al personal policial.
3	Formación y capacitación del personal policial con estándares internacionales.
4	Servicio civil de carrera.
5	Infraestructura técnica y de operación.
6	Registro público vehicular.
7	Instancias de coordinación, operativos conjuntos.
8	Combate al narcomenudeo.
9	Transportación segura de pasajeros y mercancías, protección y cajeros automáticos.
10	Sistema de evaluación de resultados con indicadores compartidos con la sociedad.

Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) Discurso del secretario de Seguridad, Genaro García Luna en la Sesión XXI del CNSP. 22/01/07.

La propuesta inicial era eminentemente policial y como se puede observar, no tenía un solo componente que mencionara la prevención. En tanto, la participación ciudadana, sólo se reflejaba como un mecanismo para dar seguimiento a actos de autoridad. Tres meses después del anuncio ante la máxima instancia coordinadora de la seguridad en el país, el gobierno federal reformuló la propuesta original mediante la *Estrategia Integral de Prevención del delito y Combate a la delincuencia*, que contenía un poco más de detalle:

**Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.
Marzo de 2007.**

Ejes Estratégicos	
1	Alinear las capacidades del Estado mexicano a través de la Coordinación operativa; Interconexión e interoperatividad de sistemas de información; Evaluación, control de confianza y depuración de corporaciones policiales; Formación y profesionalización; Indicadores de medición.
2	Operación policial.
3	Prevención del delito y participación ciudadana. Se menciona la creación de Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública, pero la acción institucional más importante se vincula a una estrategia encabezada por las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Educación(SEP), Salud (SS) y la Comisión Nacional del Deporte en tres

	programas: 1. Escuela segura , para recuperar la seguridad y convivencia en el entorno escolar; 2. Salud sólo sin drogas , para prevenir adicciones; y 3. Recuperación de espacios públicos , que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia.
4	Profesionalización , donde se planteaba crear un modelo de formación en la policía federal y un servicio de carrera policial.
5	Sistema penitenciario , donde no se planteaban acciones específicas de reinserción social.
6	Combate a la corrupción , que preveía la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza.
7	Tecnología. Plataforma México , referente al sistema de interconexión conocido como C4: Cómputo, comunicaciones, control y comando.
8	Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil , en prevención del delito, procuración y administración de justicia, readaptación social y profesionalización.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Seguridad Pública. *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la delincuencia*. 7/03/07.

Aun en la pretendida *Estrategia Integral*, los recursos son reactivos. En lugar de un esquema multisectorial donde se retroalimenten conocimientos en asuntos urbanos, educativos, sanitarios y de seguridad, la propuesta simplemente delegaba la conducción de los programas a las actividades que ya desarrollaban SEDESOL, SEP y Salud.

Como se verá adelante, no se consolidó a nivel nacional un esquema realmente acabado de cooperación interinstitucional, una visión abarcadora, mucho menos un desarrollo conceptual robusto en torno a la seguridad ciudadana o la prevención social, que quedaron relegados hasta el final de la administración.

Por otra parte, el desarrollo de indicadores fue una discusión constante entre el gobierno y las organizaciones civiles quienes, precisamente cuestionaron a todos los órdenes de gobierno su falta de transparencia e indisposición para abrir información útil que permitiera medir los avances en cada subsector específico de la seguridad.

Los ejes de la Estrategia Nacional se definieron como criterios prioritarios para la conformación de política pública, puesto que de ahí derivaban los programas e inversiones que habrían de aplicarse durante todo el sexenio.

Sin embargo, la puesta en marcha de dicha estrategia no era responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo. Por el contrario, implicaba que los gobernadores y presidentes municipales avanzaran simultáneamente en una intrincada ruta de racionalización de la fuerza pública bajo su mando, cuestión que encontró numerosas reticencias, pero que también es variable crucial para interpretar cuáles eran los entornos locales y cómo se interrelacionaron con la coyuntura nacional.

En julio de 2007, en Monterrey, Nuevo León, Calderón hizo una de tantas presentaciones de su propuesta, con el infortunado lema “Limpiemos México” en contrapartida a las metas institucionales proactivas e incluyentes que se habían formulado en otras naciones y que podrían representar una visión colectiva de futuro como son los lemas de una “Bogotá Humana” o “Medellín, la más educada”.

La ocasión que era anunciar los programas de prevención insignia de la administración –Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), Escuela Segura y Centros Nueva Vida, para la atención de adicciones- no pudo verse más ensombrecida por la retórica pendenciera:

La sociedad nos exige una respuesta de las autoridades de manera coordinada para hacer frente a este cáncer social y demanda acciones concretas para parar a los enemigos de México.

Es por ello que, desde los primeros días de mi gobierno dimos inicio a una guerra frontal contra la delincuencia y contra el crimen organizado, una guerra que sigue una estrategia de largo plazo, sabemos de las amenazas, de la amenaza que representa la peligrosidad de nuestros adversarios y sabemos del enorme daño que le ha causado al país.³³

Previamente en Jalisco, el tono presidencial adquirió una franqueza inusual, al confesar que las autoridades “no le echaban ganas a la prevención”:

Comentábamos hace un momento que creo que en México no le hemos echado ganas a la prevención del delito, porque es algo que no produce resultados rápido, porque cuesta mucho trabajo esperar a que ese árbol madure, porque los gobiernos duran tres o seis años y no alcanzan a ver los resultados de la prevención entre sus electores, y por eso quizás se ha dejado eso.

Pero ahora nos toca reconocer que la parte de la prevención es la parte más importante en la lucha por la seguridad y contra la delincuencia³⁴.

Resulta arriesgado aportar explicaciones concluyentes sobre las resonancias sociales que pudieron causar los agresivos mensajes, pero la respuesta de los grupos criminales adquirió un grado extremo de crueldad y notoriedad en sucesos críticos como los atentados en Morelia, Michoacán (2008), las matanzas de San Fernando, Tamaulipas y Villas de Salvárcar, Ciudad Juárez, los ataques a las representaciones de Estados Unidos en Juárez y Nuevo Laredo, así como los enfrentamientos en Ciudad Mier, Tamaulipas (2010); los atentados al Casino Royale en Monterrey y la matanza en Boca del Río, Veracruz

³³ Calderón, Felipe. Discurso pronunciado en el evento “Limpiemos México” estrategia nacional de seguridad, programa en zona de recuperación. 2/07/07 <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/07/el-presidente-calderon-en-el-evento-limpiemos-mexico-estrategia-nacional-de-seguridad-programa-en-zona-de-recuperacion/> Consultado el 4/1/16.

³⁴ Calderón, Felipe. Discurso pronunciado en la presentación del programa Escuela Segura. 6 feb. 2007. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/02/el-presidente-calderon-en-la-presentacion-del-programa-escuela-segura/> Consultado el 4/1/16.

(2011), además de homicidios constantes contra funcionarios públicos, activistas, periodistas y ciudadanos.

Es indispensable señalar la disparidad en las cifras delictivas, derivado de los distintos registros públicos, la incapacidad de investigación de las autoridades ministeriales y la consecuente dependencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) sobre los datos que proporcionan las entidades, así como la elevada incidencia de cifra negra que se mantuvo en promedio constante de 83 por ciento a nivel nacional, de acuerdo a CIDAC³⁵. Pese a los encomiables intentos por una sistematización cuantitativa, las interpretaciones basadas principalmente en cifras no pueden ser más que meras aproximaciones.

En 2013 Amnistía Internacional reconoció más de 60 mil homicidios ocurridos durante el sexenio 2006-2012 derivados de la guerra contra las drogas, ya en el sexenio posterior, la Secretaría de Gobernación admitió 70 mil e INEGI informó de 121 mil personas, un número considerablemente mayor, sin que se puedan precisar con claridad las circunstancias de estos decesos³⁶. La disparidad de estas estimaciones obliga a un esfuerzo de reconstrucción histórica que permita avanzar en la certeza jurídica y el mejor conocimiento posible sobre este gran número de decesos ocurridos.

En 2010, el gobierno federal hizo un efímero intento por elaborar una base de datos que registrara enfrentamientos por “presunta rivalidad delincuencia” que fue casi inmediatamente cancelado cuando la Procuraduría General de la República decidió reservar la información y no difundir más datos de este tipo³⁷.

No obstante, una gama compleja de asuntos se deterioraron aceleradamente. De acuerdo a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) las quejas reportadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) crecieron de un promedio de 320 anuales para los años anteriores a 2007 a más de 2 mil

³⁵ Ch, Rafael y Marien Rivera. *Números rojos del sistema penal*. Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), CDMX. Octubre 2011. Pág. 8

³⁶ Vid. Amnistía Internacional. *Aumento de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad*. AI, CDMX. 2013; Animal Político: *70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: SEGOB*. 15/02/13 y Revista Proceso. *Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI*. 30/07/13.

³⁷ Lizárraga, Daniel. Animal Político. *Oculto el gobierno cifra de muertos en la guerra contra el narco*. 4/01/12.

en 2011 y 2012³⁸, mientras que las quejas por desaparición forzada pasaron de 4 a 77 de 2006 a 2010³⁹.

La aplicación de métodos coercitivos tampoco tuvo los efectos que se quisieron proyectar ante los medios de comunicación. De acuerdo al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, durante el sexenio de Calderón se detuvieron 105 mil personas y tan sólo 3 mil se encuentran sujetos a proceso o cumpliendo una condena⁴⁰. La mayoría de las detenciones no siguieron su curso legal por falta de pruebas y deficiencias en la investigación.

Respecto al uso de facultades excepcionales como el arraigo, también cabe notar que, de aproximadamente 4 mil personas detenidas mediante esta medida cautelar, sólo fueron sentenciados 5 por ciento⁴¹. De lo cual se puede desprender que los poderes extraordinarios fueron mucho menos efectivos de lo que se presumía en informes oficiales, que a poco se transformaron en “partes de guerra” y no en políticas de Estado.

Dos agudos temas de interés contribuyeron a alimentar serias dudas sobre el carácter mismo del proceso judicial. El primero de ellos fue la proyección de la película *Presunto culpable* (2008), de Layda Negrete y Roberto Hernández, abogados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde se narró con precisión milimétrica el calvario que sufre un joven detenido en la Ciudad de México frente al conglomerado de jueces, policías y ministerios públicos que no tenían otra intención que castigarlo, sin importar su culpabilidad o inocencia.

El segundo y aún más intrincado asunto fue la comprobada fabricación de evidencias contra la ciudadana francesa Florence Cassez, quien en 2005 fue obligada por las autoridades a protagonizar una lamentable exhibición mediática como presunta secuestradora, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no tuvo más remedio que desechar las pruebas y ordenar su liberación debido a los vicios que se documentaron en un largo proceso de siete años⁴².

La delicada decisión de liberar o no a una probable responsable de un delito tan aberrante, confrontó a un sector de la sociedad civil que prefería privilegiar el orden

³⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. CMDPDH, CDMX. S/f. Pág. 9.

³⁹ Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias*. Dic. 2011. Pág. 7.

⁴⁰ El País. *El gobierno mexicano se compromete a dar en dos meses la cifra de desaparecidos*. 25/05/13.

⁴¹ Aristegui Noticias. *Con Calderón fueron sentenciados sólo 5% de 4mil arraigados*. 30/01/13.

⁴² Quizá la mejor investigación del irregular proceso jurídico fue elaborada por Héctor de Mauleón en el artículo *Florence Cassez: La verdad secuestrada*. Revista Nexos, 1/06/11.

constitucional y el debido proceso, frente a quienes se sumaban al ejercicio sumario de la acción penal, aun por encima del marco normativo.

Ante semejantes disyuntivas, los actores de la sociedad civil tuvieron posiciones contrastantes. Por ejemplo, mientras decenas de organizaciones de Derechos Humanos trabajaban cotidianamente en la ardua defensa de casos específicos, el gobierno calderonista tuvo el gravísimo desatino e incongruencia de otorgar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2010 a una activista como Isabel Miranda de Wallace, que festinaba la actuación del Ejército en las tareas de seguridad, al mismo tiempo que se recrudecían las quejas hacia la institución por presuntas violaciones a derechos fundamentales.

Es paradójico, como sugiere Luis Astorga, que la “guerra contra las drogas”, generó un alto grado de aceptación y consentimiento entre autoridades legalmente constituidas, empresarios, medios de comunicación y aún entre académicos para quienes la “mano dura” parecía un destino inevitable⁴³.

Tampoco se puede obviar que las marchas contra la inseguridad alimentaron afinidades al populismo penal, que no hacían más que incrementar la histeria colectiva. No faltaron reivindicaciones medievales aun a favor de la pena capital.

Así sea para recibir recursos federales o apoyos para circunstancias específicas, los actores constituidos en los órdenes de gobierno, no mostraron una oposición coherente contra la estrategia de seguridad, ni estuvieron del todo contrariados al curso de acción elegido, pese que aún estaba fresco el irregular y polarizado proceso electoral de 2006. Contra lo que aparentaban las declaraciones de diputados o dirigentes partidistas que ante los medios fustigaron la estrategia gubernamental, a trasmano había una participación constante de las fuerzas políticas en modificaciones legislativas o en negociaciones para la operación cotidiana de los cuantiosos recursos de seguridad.

El tercer giro discursivo que aludimos al inicio del capítulo, podría remontarse alrededor de la matanza de estudiantes en Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez en 2010, cuando Calderón cometió el error de juicio de etiquetar como criminales a jóvenes que sólo convivían en un barrio. La justificada indignación de los familiares, la desarticulada intervención inicial de las fuerzas federales y el enojo social por los múltiples agravios acumulados en la ciudad fronteriza generaron nuevos procesos de interlocución, ya sea como un mecanismo de control de daños, o simplemente como el reconocimiento tácito de que la estrategia tenía debilidades y se hacía imperativo encontrar otras variantes.

⁴³ Sobre la fabricación social del consenso *vid* Astorga, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* En particular, el autor cita el papel preponderante de los empresarios y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) *Op. Cit.* Pág. 27.

En ese mismo año el presidente convocó a una diversidad de actores sociales a los “Diálogos por la Seguridad” con la participación muy destacada del MPJD de Javier Sicilia quien en 2011, en ocasión de los Diálogos de Chapultepec, reiteró el llamado explícito a cambiar el paradigma de seguridad pública por uno de seguridad ciudadana.

El tercer giro discursivo no necesariamente orilló a cambios de fondo, pues no había mucho margen de maniobra para modificar la ruta al quinto año de la administración. Una característica fundamental del sexenio es que una gran cantidad de leyes, programas y acciones se iniciaron de forma tardía, al grado de quedar en ocasiones sólo en el papel como requisitos burocráticos y no como medidas que pudieran implementarse o encontrar consistencia lógica con la planeación del gobierno.

Ejemplos de este tardío inicio son la estrategia “Todos somos Juárez” que arrancó hasta 2010, las leyes de Prevención Social y contra la trata de personas que se publicaron el último año, hasta el extremo francamente ridículo de la estrategia “Todos somos Acapulco” que se presentó pocos días antes de las elecciones presidenciales de 2012 y a unos cuantos meses del cambio de administración, cuando debía existir mayor preocupación por rendir cuentas que por anunciar nuevas ideas.

Es posible que tras las elecciones de medio término en 2009, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) fue derrotado en el Congreso, el cambio en la correlación de fuerzas políticas fuese de tal magnitud que Calderón se convirtió en una especie de *lame duck* (pato cojo, en palabras de John Bailey⁴⁴), sin capacidad suficiente para continuar con la ruta que se había trazado. Luego de aquellos comicios, la mayoría de los municipios ya estaban en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la debilidad relativa del panismo en el Poder Legislativo fue una de las razones por las que no prosperó la Iniciativa de Calderón en materia de Mando Único.

Por su grado de complejidad, hay dos coyunturas adicionales que merecen mención aparte: La reforma constitucional en materia penal y el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) ambos sucesos de 2008 y que dieron lugar a un rediseño normativo decisivo para las estructuras de seguridad y justicia.

3.2 Reforma constitucional al sistema de justicia penal.

El proceso que cristalizó la Reforma constitucional en materia penal en 2008 (Diario Oficial de la Federación, 18 de junio) es sin duda la transformación más ambiciosa de los últimos años en el ámbito de la procuración e impartición de justicia. Inicialmente

⁴⁴ Bailey, John. *The politics of crime in Mexico: democratic governance in a security trap*. First Forum Press, Boulder, Co. 2014. Pág. 4.

se modificaron diez artículos de la Constitución: Siete artículos en materia penal (Art. 16 al 22), uno sobre facultades del Congreso de la Unión (Art. 73), uno sobre desarrollo municipal (Art. 115) y uno en materia laboral (Art. 123)⁴⁵. La Reforma representó un intenso trabajo posterior para el Legislativo federal y los congresos estatales que tenían que adaptar las leyes secundarias al nuevo marco constitucional.

Sería incorrecto atribuir a un solo actor político la autoría de la Reforma. Aunque Calderón incluyó en su plataforma la propuesta de transformar de raíz los procesos penales, esta ya era una tendencia en ruta de consolidación en toda América Latina, derivada de los sinuosos procesos nacionales de democratización.

Con distintos grados de efectividad, de acuerdo a Vargas Viancos, las iniciativas para modificar el sistema de justicia habían iniciado en Argentina (1991), Guatemala (1994), Costa Rica y el Salvador (1998), Venezuela (1999), Chile y Paraguay (2000), Bolivia, Ecuador y Nicaragua (2001), Honduras (2002), República Dominicana (2004) y Colombia (2005)⁴⁶. Visto en perspectiva, la iniciativa desarrollada en México no era sino la puesta al día de una tendencia que ya se configuraba a nivel continental.

La percepción que sugiere el cambio de un modelo inquisitivo mixto a uno acusatorio, como una simple extrapolación al sistema anglosajón es del todo imprecisa. Aunque -como se aludió en el segundo capítulo- uno de los ejes de la Iniciativa Mérida tenía que ver con la reforma jurídica y se multiplicaron los apoyos de instituciones financiadoras internacionales sobre el tema, también fue muy significativa la inspiración que se recibió en México sobre la experiencia en los países latinoamericanos.

Pese a que la reforma penal mexicana sucedió hasta ocho años después de la alternancia política, la iniciativa puede visualizarse como un ejemplo afortunado de construcción de gobernanza democrática, toda vez que fue un planteamiento surgido a partir de numerosos estudios y diagnósticos de investigadores e instituciones que señalaban las múltiples deficiencias del sistema penal, con una orientación decididamente inquisitiva, que habría de ser mutada por un nuevo modelo acusatorio que permitiera la equidad de las partes en un juicio y que diera mayor eficiencia a la participación de jueces y ministerios públicos en el proceso penal.

Un estudio pionero de Guillermo Zepeda publicado por CIDAC (2004) concluyó que existía una dramática divergencia entre el marco normativo y las prácticas cotidianas en materia penal. Según Zepeda, de cada 100 delitos que se cometían, sólo se denunciaban

⁴⁵ Gobierno Federal. *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma.* 2008. Pág. 8.

⁴⁶ Vargas Viancos, Juan Enrique. *La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica.* Congreso Internacional de Derecho Penal. UNAM, CDMX. Junio 2006. Pág. 2.

25 y había una impunidad superior al 95 por ciento⁴⁷. Además, se señalaba que más de 71 por ciento de los detenidos no tuvo asistencia de un abogado mientras estaba a disposición del ministerio público⁴⁸.

Por su parte, Miguel Carbonell académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) presentó un panorama igualmente desolador al señalar que 85 por ciento de las víctimas no denuncian, 99 por ciento de los presuntos delincuentes no terminan condenados, 92 por ciento de las audiencias tienen lugar sin la presencia del juez, no se cumplen 60 por ciento de las órdenes de aprehensión, 40 por ciento de los presos no han recibido sentencia y 80 por ciento de los detenidos nunca hablaron con el juez que los condenó⁴⁹.

Carbonell mencionó un estudio elaborado en Monterrey por la Institución RENACE, surgida en 1994 y dirigida por el abogado regiomontano Ernesto Canales, sobre un análisis de 20 mil casos judiciales donde se encontró que el problema del sistema penal residía en las reglas. Según Carbonell, más de la mitad de presos no eran juzgados o eran acusados por delitos patrimoniales menores a 5 mil pesos, 80 por ciento de sentencias eran dadas por la confesión del acusado, 85 por ciento de personas no confiaban en la justicia penal y sólo 2 por ciento de los detenidos cumplían sentencia condenatoria⁵⁰.

El diagnóstico sobre el desastre del sistema penal era contundente, contaba con un sólido respaldo documental, así como un consenso amplio entre especialistas del Derecho:

Todas las estadísticas disponibles nos permiten concluir que el proceso penal mexicano hace agua por todos lados: a) No sirve para atrapar a los delincuentes más peligrosos; b) Permite la existencia de un altísimo nivel de impunidad y corrupción; c) No asegura los derechos fundamentales ni de víctimas, ni de acusados; d) No establece incentivos para una investigación profesional del delito y e) Es sumamente costoso si se toman en cuenta sus pobres resultados⁵¹.

Antes de 2008 ya se habían iniciado a nivel estatal, cambios acotados en Nuevo León, Estado de México y Chihuahua, donde se crearon nuevas figuras como son juicios

⁴⁷ Zepeda, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*. FCE/CIDAC, CDMX. 2004. Pág. 219.

⁴⁸ *Ibid.* Pág. 252.

⁴⁹ Carbonell, Miguel *¿Necesitamos reformar nuestro sistema de justicia penal? Algunos indicadores empíricos y teóricos*. Vol. 57, No. 248. Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM, CDMX. 2007. Pág. 189.

⁵⁰ *Vid.* Carbonell Miguel. *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* Ed. Porrúa/UNAM, CDMX. 2011. Pág.

5

⁵¹ Carbonell *¿Necesitamos reformar..? Op. Cit.* Pág. 189.

orales para delitos culposos no graves, la creación de un instituto de Defensoría Pública y reformas al Código Penal respectivamente⁵².

Las modificaciones al texto constitucional se orientaron a corregir (al menos en el papel) las enormes deficiencias, vicios procedimentales y obsolescencia del modelo penal en conjunto. En la Reforma se incorporó por primera vez a la Carta Magna el principio de “presunción de inocencia” (Art. 20 apartado B, Fr I)⁵³ en tanto no se emita sentencia condenatoria de un juez, aunque este era un derecho contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 11) suscrita por México desde 1948.

La reforma al artículo 20 constitucional –que regula el sistema penal- establece el nuevo carácter acusatorio y oral del proceso, así como principios jurídicos que dan sentido a todo el modelo, entre los cuales destacan: Publicidad, contradicción, continuidad e inmediación.

Por *publicidad* se entiende que los actos procesales sean públicos, con ciertas salvedades para víctimas y ofendidos, lo cual en teoría daría mayor transparencia a las decisiones, mediante la introducción de los juicios orales; *contradicción* es la posibilidad de debatir los argumentos jurídicos de las partes; *continuidad* refiere la presentación, recepción y desahogo de pruebas de manera ininterrumpida, para hacer los procedimientos más ágiles; y finalmente *inmediación* representa la necesidad de que el juez intervenga directamente en el proceso⁵⁴.

La importancia de contar con procedimientos más expeditos se remite al nudo crítico del sistema carcelario, pues de acuerdo a estimaciones de Guillermo Zepeda, el uso excesivo de la prisión preventiva motivó que estuvieran sin recibir sentencia, alrededor de 90 mil personas, de una población carcelaria total de 210 mil. Las cárceles mexicanas, según el autor, tenían una sobrepoblación de 130 por ciento y el costo anual del sistema penitenciario (más de 9 mil millones de pesos), equivalía a 4 años de un programa para abatir la pobreza en Oaxaca⁵⁵.

Una nueva figura clave para la consecución exitosa de la Reforma es el Juez de Control, quien tendrá a su cargo vigilar el respeto a los Derechos Humanos de las víctimas

⁵² Vid. González Obregón, Diana Cristal. *Manual práctico del juicio oral*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), CDMX. 2014. Pág. 40-41.

⁵³ Aguilar García, Ana Dulce. *Presunción de Inocencia*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), CDMX. 2013. Pág. 27.

⁵⁴ Sobre los principios del modelo acusatorio *vid* Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. AC. *Derechos Humanos en el sistema penal acusatorio*. IMDHD, CDMX. 2010. Pág. 34.

⁵⁵ Zepeda Lecuona, Guillermo. *El uso excesivo de la prisión preventiva en México*. Ponencia presentada en IJJ-UNAM, 2009.

y acusados. Su actuación será la primera línea de defensa del debido proceso, pues deberá resolver la legalidad de las actuaciones de autoridad antes del inicio del juicio.

En lo general, la Reforma tiene un reconocido sentido garantista, pues busca que los juicios que así lo ameriten puedan ser resueltos mediante mecanismos alternativos de solución de controversias, con lo cual se pretende despresurizar el sistema penal. Sin embargo, la Reforma no estuvo exenta de controversias, particularmente en el terreno de medidas cautelares como el arraigo y la prisión preventiva.

Es claro que en este sentido, el gobierno federal buscó fortalecer mecanismos extraordinarios para la investigación de los delitos particularmente relacionados con delincuencia organizada. Sobre el arraigo en particular Carbonell consideró:

La constitucionalización del arraigo ha generado fuertes críticas por parte de los especialistas. Se trata de uno de los aspectos más cuestionables o débiles de la Reforma, ya que lleva hasta la carta magna el muy vernáculo principio de “detener para investigar”, cuando en la mayoría de países democráticos del mundo sucede lo contrario: primero se investiga a una persona, y cuando se reúnen los elementos suficientes, se le detiene.⁵⁶

Aunque la justificación oficial para legitimar el uso de esta medida se remitía a la necesidad de la autoridad de allegarse de elementos de prueba para demostrar la culpabilidad de un acusado, es notorio que con este tipo de detenciones se debilitan las garantías procesales al no quedar claras las condiciones y circunstancias en que se priva de la libertad a un imputado.

La introducción de la figura del arraigo en el artículo 16 constitucional durante 2008, rompió con el espíritu garantista originario que tenía este precepto e incluso el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas recomendó al Estado mexicano su eliminación en sus sucesivos informes de 2007 y 2012⁵⁷. En este último Informe, el Comité de Contra la Tortura de ONU explícitamente “...reitera su recomendación de que el Estado parte [México] elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal”⁵⁸.

Desde las organizaciones de la sociedad civil, el arraigo motivó numerosas críticas por su conexión con presuntas violaciones a derechos fundamentales. Por ejemplo, la

⁵⁶ Carbonell, Miguel. *El arraigo viola la Convención Americana de Derechos Humanos*. 9 Jul. 2012. www.miguelcarbonell.com/docencia/el_arraigo_viola_la_Convencion_Americana_de_Derechos_Humanos_printer.shtml Consultado el 4/1/16.

⁵⁷ Cfr. Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención*. CAT/C/MEX/CO/4. 6/02/07 y *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49 periodo de sesiones*. CAT/C/MEX/CO/5-6. 11/12/2012.

⁵⁸ *Ibid.* Comité Contra la Tortura, 2012.

CMDPDH consideró que su objetivo “no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa de juicio, la cual en muchas ocasiones es obtenida bajo tortura”⁵⁹. De manera similar, un documento del Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR) indicó: “Ante la necesidad de justificar acciones para hacer frente a las demandas ciudadanas de mayor seguridad, el Estado mexicano no ha mostrado la voluntad política para eliminar esta herramienta del orden jurídico y rediseñar las bases de una nueva estrategia de seguridad”⁶⁰.

Como es evidente, el uso de regímenes excepcionales de combate a la delincuencia podía ser también un incentivo perverso que servía para encubrir las graves deficiencias del Estado para la investigación del delito y la impartición de justicia.

El decreto de Reforma constitucional de 2008 abrió un espacio de ocho años para que todos los órdenes de gobierno tuvieran correctamente implementado el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en el país, un desafío de enormes dimensiones aún susceptible de evaluarse en los años por venir.

Unos meses después de publicarse la Reforma, se crearon las dos instancias de coordinación para llevar a cabo su implementación. La primera, el Consejo de Coordinación, lo encabezaban las Secretaría de Gobernación (SEGOB), de Seguridad Pública y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Contaba con la representación de todos los Poderes y servía como foro para alcanzar acuerdos en torno a los cambios operativos implícitos en el NSJP.

La segunda instancia fue la Secretaría Técnica (SETEC), un órgano desconcentrado de SEGOB cuya función era ejecutar los acuerdos del Consejo de Coordinación.

La Reforma implicó fuertes necesidades de adaptación organizacional que suponían la construcción y operación de infraestructura, programas de capacitación para jueces, ministerios públicos, policías, defensores, peritos, abogados y sociedad.

Se debe subrayar la magnitud del cambio que representa adoptar un modelo acusatorio con visibles tendencias democráticas, para el cual la mayoría de actores sociales pareciera que todavía no están preparados. En la actualidad es apremiante la necesidad de nuevas generaciones de abogados y servidores públicos que comprendan los alcances de la Reforma y que tengan la solvencia profesional para mejorar el sistema de justicia con su labor cotidiana.

⁵⁹ CMDPDH. *El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos*. CMDPDH, CDMX. Octubre 2012.

⁶⁰ Toledo, Cecilia. *El uso e impactos del arraigo en México*. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, CDMX. Abr. 2014. Pág. 14.

Para echar a andar la Reforma, se dispuso la creación de un subsidio federal que se entregó a las Entidades Federativas partir de 2010 con un enorme descontrol administrativo, falta de planeación y muy poca información abierta y oportuna para la sociedad. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados dio un dictamen negativo al ejercicio de los recursos de dicho subsidio en el año 2012 al evidenciar múltiples irregularidades de la SETEC como no contar con información veraz sobre el avance en los Estados, aprobar proyectos que eran incongruentes con la situación de cada entidad o no tener un sistema de seguimiento efectivo para verificar los resultados⁶¹.

El ritmo de implementación del nuevo sistema fue muy dispar. Un reporte de CIDAC sobre los estándares de desempeño de la Federación y los Estados mostró que la mayoría de instancias obligadas no llegaban ni a la mitad de estándares de cumplimiento que debieron alcanzar apenas dos años antes de la entrada en vigor del nuevo sistema⁶². En descargo de la SETEC, es necesario apuntar que la operación de la Reforma dependía de la voluntad política que se demostrara en cada Entidad Federativa por alcanzar los objetivos trazados por la Reforma constitucional.

De manera tal que si un gobernador no ponía interés en el tema o no daba los pasos iniciales necesarios para modificar las estructuras locales de poder, incluida la rama judicial, era difícil esperar un resultado positivo. La SETEC, al igual que muchos organismos federales con una naturaleza similar de coordinación, tiene facultades muy acotadas para corregir omisiones de las autoridades locales.

En adición, como parte del amplio proceso de cambio legislativo, en junio de 2011 se promulgó la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, que introdujo los derechos fundamentales al artículo primero de la Carta Magna. Dicho reconocimiento supone en palabras de Carbonell, la introducción de un “bloque de constitucionalidad”⁶³ que indica que las normas en la materia deben interpretarse de acuerdo a la Constitución y los tratados internacionales, dándoles una equivalencia jurídica.

También se hizo una incorporación transversal al reconocimiento de los Derechos Humanos en los ámbitos educativo (Art. 3), del sistema penitenciario (Art. 18), extranjería (Art. 33) y política exterior (Art. 89). Adicionalmente se estableció la obligación para todos los servidores públicos a dar respuesta fundada a todas las recomendaciones de la CNDH y

⁶¹ Auditoría Superior de la Federación. *Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*. Auditoría forense: 12-0-04UOO-12-0402.

⁶² CIDAC. *Reporte de hallazgos 2014. Sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*. CIDAC, CDMX. 2014.

⁶³ Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos: principales novedades*. <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml> 6/09/12. Consultado el 4/1/16.

las respectivas comisiones estatales, sean aceptadas o no, y por último, se introdujo al artículo 1 el principio *pro personae* que establece la protección más amplia al ser humano, en caso de controversia sobre la interpretación de las normas jurídicas⁶⁴.

Si bien precario en su materialización por la falta de instituciones eficaces, el proceso de reformas legales que inició en el período 2006-2012 trascendió el radio de acción sexenal y no debieran ser desestimadas las bases legales que se sentaron, con el consenso de diversas fuerzas políticas y actores sociales. Por sí solas, las Reformas Penal y de Derechos Humanos no se traducen en cambios automáticos, pero sí pueden actuar como revulsivos para mejorar las prácticas del conjunto del sistema de seguridad y justicia.

En este sentido, las políticas públicas de prevención y seguridad ciudadana requieren articularse de un modo mucho más próximo a la Reforma penal en aspectos como el desarrollo de los métodos alternos de Justicia y los programas de reinserción en el sistema penitenciario, dado que la prevención terciaria, dirigida a las personas involucradas en alguna parte del proceso penal, ha sido uno de los asuntos más olvidados en la conformación de políticas específicas.

Ulteriormente, las diversas iniciativas de RENACE, CIDAC, CIDE y más de una decena de organizaciones civiles, se congregaron en torno a la llamada “Red Nacional a favor de los juicios orales y el debido proceso” que continúan en el seguimiento a la implementación de la Reforma de 2008.

3.3 Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL)

Pocos meses después de la negociación de la Reforma, en pleno repunte de la violencia (2008), sucedió uno de los acontecimientos más trágicos que llamó fuertemente la atención de los medios de comunicación.

El secuestro del joven Fernando Martí en un retén simulado y su posterior asesinato, llevaron el descontento popular a un límite, por los niveles de impunidad, la inoperancia en la respuesta de todos los órdenes de gobierno, y porque se comprobaba una vez más la existencia de estructuras corrompidas e infiltradas en las corporaciones policiales, al grado que la única certeza era la desconfianza generalizada de la sociedad hacia las instituciones estatales.

Las organizaciones México Unido contra la delincuencia (MUCD), Iluminemos México, el empresario Alejandro Martí, padre de Fernando, y otras agrupaciones más, emplazaron a los poderes a reunirse a la brevedad y convocaron a una segunda marcha

⁶⁴ *Ibid.*

contra la inseguridad, que se celebró en la Ciudad de México y tuvo sus réplicas en todo el país. En su columna *Plaza Pública*, escribía Granados Chapa:

[MUCD] exigió que se reúnan el presidente de la República, el jefe de Gobierno del DF, los gobernadores, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia y los presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión en un plazo máximo de 30 días para que escuchen a la sociedad y tomen la decisión de Estado de reducir drásticamente el secuestro”⁶⁵.

La cita tuvo lugar en la Sesión XXIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde Martí espetó a las autoridades “si no pueden, renuncien”, la frase de exasperación que tomó fama pública durante la firma del ANSJL.

En el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (25/08/2008) y suscrito por representantes de todos los poderes, así como por diversos sectores sociales, hay un reconocimiento de las responsabilidades compartidas:

El Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agrava cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras. Superar esta situación no es una tarea fácil ni rápida.

Al mismo tiempo, el Estado enfrenta el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas⁶⁶.

En el documento se plasman 74 compromisos de la Federación, Estados, Municipios, Poderes Legislativo y Judicial, con plazos de ejecución preestablecidos que apuntan a depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, a través de mecanismos de evaluación y control de confianza, continuar con la formación de un sistema de desarrollo policial, reasignar presupuestos, formar unidades estatales antisequestro, fortalecer la atención a víctimas, readecuar el marco normativo para distintas leyes, entre ellas la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En materia de prevención del delito, se señala el compromiso de dotar mayores recursos a estados y municipios en seguridad (Acuerdo XXXIV), así como fortalecer los tres programas que tenía al momento el gobierno federal: Atención de adicciones, Rescate de Espacios Públicos y Escuela Segura⁶⁷. Sobre el particular, se establece un año como plazo de ejecución para ampliar la red de atención de adicciones Centros Nueva Vida a 300,

⁶⁵ Granados Chapa, Miguel Ángel. *Contra la violencia, coordinación (y algo más)*. *Plaza Pública*. Reforma, 17/08/08.

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. 25/08/08.

⁶⁷ *Ibid.* Acuerdos XXI al XXIII.

alcanzar más de mil espacios recuperados, así como incorporar a más de 13 mil escuelas al programa respectivo.

Como ya se mencionó, otra vez la contingencia operó en contra de la posibilidad de establecer objetivos realistas. Al menos respecto a los Centros Nueva Vida, eje de la atención a adicciones, la meta numérica fue válida pero no para alcanzarse en un año, sino para todo el sexenio, pues esos fueron los resultados finales que presentó el gobierno federal hacia el final de la administración.

La premura y la sobre extensión de demandas sociales generadas por la coyuntura, a menudo hizo que el ANSJM planteara metas fuera de toda proporción. Si los gobiernos no habían sido capaces de reformar sus policías en décadas, era impensable que siquiera tuvieran las herramientas para alcanzar su recomposición sólo en unos meses.

Desde la redacción, muchos puntos del Acuerdo anticipaban su fracaso y eso fue lo que encontró un año después la evaluación que hizo al ANSJM la organización México Unido, apoyada por instituciones académicas del país. En un comunicado, MUCD señaló que las dependencias del Gobierno Federal obtuvieron 5 de calificación, el Poder Legislativo 7, el Poder Judicial 7.5, mientras que los peor calificados fueron los gobiernos de los Estados con 3 y los municipios apenas 0.9 por ciento de avance. En términos agregados, el Acuerdo alcanzó un cumplimiento de apenas 4.8⁶⁸.

La evaluación reflejó dos cuestiones de gran importancia: 1) Que los municipios eran, en efecto, el eslabón más débil para la transformación de las estructuras de seguridad; y 2) Que la sociedad civil tenía capacidades relativamente eficaces para dar seguimiento, hacer contrapeso y generar información oportuna sobre las acciones de gobierno.

Aunque el ANSJM dejó numerosas insatisfacciones y dudas sobre su carácter como documento de ocasión, más para salir del paso que para emprender un análisis sereno de los problemas de seguridad y la mejor forma de enfrentarlos. El columnista Jorge Fernández Menéndez opinó en 2011 en *Excelsior*:

Siempre pensé que el acuerdo firmado era muy amplio, que debería haber tenido muchos menos puntos, mucho más concretos y con la posibilidad de ser supervisados más de cerca. Me explicaron, entonces, los que participaron en la redacción del Acuerdo, que querían hacer un proyecto amplio, de corto y largo plazos, donde estuvieran reflejadas las principales inquietudes ciudadanas.

⁶⁸ México Unido contra la delincuencia. *A un año de la firma del ANSJM los resultados son reprobatorios: MUCD*. Comunicado de prensa. MUCD, CDMX. 18/08/09.

Lo cierto es que han pasado tres años y tenemos más simulaciones que compromisos cumplidos. Si se le tomara la palabra a Alejandro Martí, muchos en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes de la Unión tendrían que haber presentado ya su renuncia⁶⁹.

Una de las primeras dimisiones tras la firma del Acuerdo fue la de Roberto Campa, entonces secretario ejecutivo del SNSP, más reconocido por su relación con grupos de poder y vaivenes políticos que por algún logro perdurable en la administración pública. Granados Chapa, leal a su juicio implacable y bien fundado, dijo sobre el funcionario:

Campa llegó al cargo que ahora ha perdido por el pago de favores políticos, no por saber o experiencia en seguridad pública. Fue parte de la cuota que el presidente Calderón cubrió a Elba Esther Gordillo por los modos diversos en que ella contribuyó a su encumbramiento⁷⁰.

Con todas sus limitaciones, el Acuerdo fungió como válvula de presión para distintos objetivos a mediano plazo que trataban encauzar las agendas de la sociedad civil en temas de certificación policial, participación ciudadana o reforma penal. Tras el Acuerdo, diversas organizaciones sociales e instituciones académicas se aglutinaron en el Observatorio Nacional Ciudadano para incidir por distintas vías en política pública. Las iniciativas de la sociedad también tuvieron peso para reestructurar el SNSP, que se detallará adelante.

3.4 Desempeño de programas federales vinculados a la prevención: Escuela Segura (PES-SEP), Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP-SEDESOL) y Centros Nueva Vida (SS)

Si se pudiera encontrar una característica favorable para el estudio de las políticas públicas en los últimos años, es el crecimiento de las evaluaciones de desempeño gubernamental por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (ASF), el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), instituciones de educación superior y organizaciones civiles.

Dichos informes contribuyen a contrarrestar la insuficiencia de información y opacidad habituales en las dependencias ejecutoras del gasto, a la vez que aportan una visión panorámica sobre los retos que enfrentó la operación de políticas específicas. Invariablemente, las dependencias federales que más avanzaron en la construcción de programas vinculados a la prevención fueron las que ya tenían experticia en desarrollo social, educación y salud, en contraposición a las instancias de seguridad, que mostraron un desempeño modesto e irregular.

⁶⁹ Fernández Menéndez, Jorge. *A tres años, ni pueden ni renuncian*. Excélsior. 19/08/11.

⁷⁰ Granados Chapa, Miguel Ángel. *¿Y García Luna cuando? Plaza Pública*. Reforma. 3/09/08.

Todos los programas preventivos contaron con recursos limitados, comparados con los enormes presupuestos para las tareas reactivas de seguridad. Otro rasgo común a los programas de prevención es que tuvieron una cobertura muy restringida, considerando el total de más de 2 mil municipios que conforman la República, aunque la inversión pública se decantó hacia aquellos que concentraban el mayor porcentaje de incidencia delictiva.

Aunque los programas que se analizan enseguida enfrentaron obstáculos iniciales de implementación y no en todos los casos dieron resultados claros, había rasgos de maduración, como la alineación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y los programas sectoriales, la publicación de reglas de operación y la ampliación de su cobertura. Es claro que el cambio de administración sexenal afectó drásticamente en la continuidad de programas que apenas estaban dando sus primeros pasos.

3.4.1 Programa Escuela Segura (PES-SEP)

El PES estableció como objetivos: “Contribuir a mejorar el logro académico que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros” y “consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propicios para la formación integral de los alumnos”⁷¹. En 2007 sólo se implementó en nueve estados (Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sinaloa y Quintana Roo) en 923 primarias y 255 secundarias con un presupuesto raquíutico (25 millones de pesos)⁷².

En una segunda fase, la cobertura del PES creció a 45 municipios con más de 7 mil escuelas primarias y secundarias, luego a 150 municipios de mayor incidencia delictiva en todas las entidades federativas y llegó en su última etapa hasta más de 45 mil escuelas⁷³.

De 2009 a 2012 el presupuesto creció de 200 millones de pesos anuales hasta 329, aunque fue muy criticada su vinculación al programa “Mochila Segura”⁷⁴ un lamentable programa invasivo de la privacidad, aupado inicialmente por el propio Calderón y

⁷¹ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo 557 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura. 29/12/10

⁷² Nambo de los Santos, Juan Salvador y Arredondo López, María Adelina. *Un estudio exploratorio sobre el programa Escuela Segura en el municipio de Cuernavaca*. X Congreso Nacional de Investigación Educativa, CDMX. 2009. Pág. 2.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Fracasa el programa de Escuela Segura*. El Universal. 29/07/14. Sobre la absurda pretensión presidencial de aplicar la “operación mochila” y el antidoping a los alumnos véase *Antidoping en escuelas, para frenar el consumo*. El Universal 3/07/07.

replicado por autoridades locales sin visión crítica ni formación elemental en Derechos Humanos.

Para fortuna del mínimo criterio de racionalidad, las reglas de Operación del PES, emitidas por la Secretaría de Educación, tenían un enfoque más edificante que un control meramente criminalizador. Se proponía dotar a las escuelas de apoyo técnico, a solicitud de los propios centros escolares y bajo los requisitos que establecían las Reglas, para cumplir seis objetivos: 1. Diseñar estrategias de capacitación para profesores y directivos en seguridad escolar; 2. Elaborar materiales educativos sobre seguridad escolar; 3. Promover jornadas artísticas, deportivas, científicas y culturales; 4. Diseñar mecanismos para la autoevaluación en las escuelas; 5. Promover la sistematización de la información derivada de la gestión de la seguridad escolar; y 6. Generar espacios de diálogo para fomentar la participación social⁷⁵. En forma paralela, la SEP promovió una figura con mucho potencial a través de los Consejos Escolares de Participación Social como espacios que podían fomentar el diálogo y dar una mayor horizontalidad a la gama de asuntos relacionados con la labor educativa.

En la Cuenta Pública 2011, la ASF emitió un dictamen negativo sobre el programa. A pesar de que este alcanzó a casi 45 mil escuelas en 351 municipios prioritarios y progresivamente fue rebasando sus propias metas, la población atendida correspondía únicamente a la mitad de la población potencial que podía ser beneficiaria⁷⁶. En este punto, la evaluación de CONEVAL es más benévola, pues si bien detectó el problema de cobertura insuficiente, hubo una sobredemanda de autoridades escolares, municipales y estatales para incorporar un número creciente de escuelas⁷⁷. Había así, una fuerte necesidad identificada por los centros escolares para atender la violencia en sus recintos, pero no una correspondiente capacidad de respuesta del gobierno.

CONEVAL recomendó examinar cómo se podían articular el PES y otros programas específicos del sector educativo para mejorar su impacto en el desarrollo del alumnado⁷⁸.

Las Reglas de operación publicadas durante el funcionamiento del PES eran demasiado genéricas en cuanto al destino del gasto, ya que solo indicaban el requisito de ocupar 70 por ciento para acciones de seguridad escolar. Sin embargo, una investigación periodística reveló que los recursos se utilizarían para levantar bardas, cámaras de vigilancia, enrejados, mejorar la protección civil y colocar rampas⁷⁹.

⁷⁵ Acuerdo 557. *Op. Cit.*

⁷⁶ ASF. *Auditoría de desempeño del Programa Escuela Segura*. 2011. Pág. 3.

⁷⁷ CONEVAL. *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.S/f. Pág. 8.

⁷⁸ *Ibid.* Pág. 12

⁷⁹ El Universal *Fracasa el programa...* *Op.Cit.*

Por su parte, el gobierno reportó que en 2012 se había capacitado a más de 15 mil docentes en prevención de adicciones, se dieron más de 3 mil talleres sobre prevención del acoso escolar y se distribuyeron 50 mil ejemplares de materiales educativos para la seguridad escolar y prevención de riesgos⁸⁰.

La SEP bien pudo encabezar un proyecto mucho más ambicioso de investigación cualitativa sobre un asunto como la violencia escolar que tiene tantas particularidades en un territorio tan heterogéneo como el mexicano.

Una limitante sería es que el PES dirigía sus acciones a la educación básica y media básica, pero no a los niveles medio superior y superior, donde es esencial que la intervención del Estado, sobre todo si se considera que las estadísticas internacionales indican que las juventudes son el grupo más vulnerable a la violencia.

Otro dilema que enfrentaron prácticamente todos los programas de prevención es la ausencia de diagnósticos previos e información relevante que sirviera de arranque para el diseño de políticas con sustento. El programa tenía un sesgo claramente urbano, con lo que se omitía el acuciante tema del tratamiento a las violencias en el ámbito rural.

El PES sobrevivió la primera mitad de la administración de Peña Nieto, hasta que fue cancelado por el recorte presupuestal de 2016. Pese a las insuficiencias propias de un programa joven, tenía alguna factibilidad, aceptación y posibilidades de mejora.

3.4.2 Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP-SEDESOL)

Entre los programas asociados a la prevención, el PREP fue uno de los que representó mayor sofisticación. Sin embargo, en sus inicios se evidenciaron fallas graves. Un informe elaborado por investigadores del Colegio Mexiquense hacia finales del 2007 señaló que -aunque el programa identificó la falta de infraestructura y seguridad en zonas urbanas- la premura con que se inició no hizo posible hacer un diagnóstico inicial de necesidades, razón por la cual, se basó en demandas captadas durante la campaña presidencial⁸¹.

Por sí sólo este señalamiento podía dinamitar la viabilidad de todo programa público, ya que se podía instrumentalizar fácilmente hacia un uso electoral y no en una atención de prioridades de intervención bien analizadas.

⁸⁰ Presidencia de la República. 6xto. Informe de Gobierno 2012. Pág. 125

⁸¹ Conde Bonfil, Carola [Coord.] *Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos*. El Colegio Mexiquense, 2007. Pág. 8.

La ASF retomó la información del estudio del Colegio para su auditoría de desempeño de 2011.

Tanto el Informe del Colegio Mexiquense, como la auditoría de desempeño 2011 de la ASF señalaron que no había una clara definición conceptual de los problemas que pretendía atender el programa. Para 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró el “Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos”, que se esperaba podría subsanar las ausencias iniciales de información. Después de una larga explicación esencialmente irrelevante para los propósitos del escrito, se admite:

Hasta el día de hoy, no existe información suficiente y oportuna acerca de cuántos espacios públicos con problemas de deterioro o abandono hay en las ciudades y zonas metropolitanas del país. Si bien los gobiernos locales pueden contar con inventarios de espacios y equipamientos urbanos, e identificar cuáles de ellos se encuentran en mal estado, no hay ninguna fuente o institución que concentre ese tipo de información y de donde pueda obtenerse un dato agregado a nivel nacional⁸²

Al cuarto año de gobierno, el resultado es que el diagnóstico oficial seguía sin existir. Más preocupante aún es que el documento de SEDESOL no sitúa siquiera como referencia aspectos cruciales sobre la conformación de espacios públicos como son la inadecuada planeación urbana prevaleciente en México, los procesos de gentrificación, urbanización periférica o segregación, la formación de espacios desiguales (Ver Capítulo 2. apartado 2.5). A lo sumo, se sugiere que la mayoría de las principales ciudades en el país tienen un déficit de espacios públicos y áreas verdes equivalente a la mitad del parámetro recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y casi 4 veces menos de lo que sugiere Naciones Unidas⁸³.

El diagnóstico se apoyó en la *Encuesta sobre percepción de inseguridad, conducta de riesgo y participación ciudadana 2007 (ENPICOR-2007)* que mostró que la entidad con la peor percepción de deterioro del espacio público era Campeche, mientras que Aguascalientes tenía la mejor puntuación⁸⁴.

Irónicamente, Campeche ha sido por muchos años un estado razonablemente seguro, según los principales indicadores delictivos oficiales, mientras que el municipio de Aguascalientes fue de los contados ejemplos nacionales de recuperación del espacio con énfasis en una prevención de la criminalidad multisectorial. De ese tamaño pueden ser los riesgos de basarse únicamente en encuestas de percepción para diseñar política pública.

Por su diseño, el PREP era un instrumento sin el alcance ni el propósito de hacer mayores transformaciones a la desigual estructuración de las ciudades. Para elevar su altura de miras, el programa pudo crear mayores sinergias con temáticas como el impacto

⁸² SEDESOL. *Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos*. Mayo 2010. Pág. 35

⁸³ *Ibid.* Pág. 14

⁸⁴ *Id.* Pág. 17

que tienen las políticas de vivienda en la reproducción de la violencia o las preocupantes expresiones de conflictividad en unidades habitacionales de distinto tipo.

El PREP tenía un carácter complementario a otras políticas sociales, de desarrollo territorial y además se supeditaba a la capacidad más amplia de intervención para los poderes locales. Según sus Reglas de operación, el programa tenía dos modalidades: 1) Participación social y seguridad comunitaria; 2) Mejoramiento físico de espacios públicos.

Acciones contempladas en el PREP

Participación social y seguridad comunitaria	Mejoramiento físico de espacios públicos
Impulsar la organización y participación ciudadana para elaborar diagnósticos para proponer elementos para el diseño del espacio.	Construir, remozar o rehabilitar plazas, espacios deportivos, residuales (sic) y de uso comunitario donde se desarrollen actividades recreativas y culturales.
Promover actividades cívicas, artístico-culturales y deportivas para la prevención.	Construir, ampliar y mejorar el alumbrado público, banquetas, guarniciones y otros.
Impulsar redes sociales, comités vecinales y de contraloría social.	Construir, ampliar, dotar o rehabilitar mobiliario urbano.
Sensibilizar y prevenir “conductas antisociales” (sic) y de riesgo.	Implementar acciones de prevención situacional.
Promover inclusión social y equidad de género.	Mejorar vías y accesos, establecer rutas, senderos y paraderos seguros para peatones y señalética.
Sensibilizar y prevenir violencia familiar	
Incentivar planes y estudios para el diagnóstico y evaluación de inseguridad y violencia.	
Impulsar la conservación de recursos naturales	

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos para el ejercicio fiscal 2012. 27/12/11.

De 2007 a 2012, contó con un presupuesto anual relativamente uniforme de alrededor de mil 300 millones de pesos, aunque en el último año decreció a mil cinco⁸⁵. Es observable un nivel muy alto de ejercicio presupuestal, así como una cobertura que para 2012, llegó a 276 municipios en todas las entidades federativas con un estimado de población atendida de más de 4 millones 400 mil personas⁸⁶. Según información oficial, en toda la administración se rescataron más de 5 mil espacios públicos y se apoyaron 3 mil

⁸⁵ CONEVAL. Rescate de Espacios Públicos. *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013*.

Pág. 9

⁸⁶ *Ibid.* Pág. 6.

655 acciones de consolidación en espacios ya intervenidos⁸⁷. Dados los *déficit* de sitios de recreación, convivencia y aprendizaje, la apertura o readecuación de espacios parecían *per se*, una iniciativa apropiada.

Las Reglas de operación del PREP fijaron esquemas colaborativos entre las entidades, los municipios la Federación y las delegaciones estatales de SEDESOL que planteaban la coinversión como requisito, así como las posibilidades de un acompañamiento más próximo a la ejecución de los proyectos. Las localidades beneficiarias debían contar con 50 mil o más habitantes y justificar condiciones de deterioro, abandono o inseguridad. Las comunidades bajo ese umbral poblacional, quedaban excluidas por las reglas.

En comparación con programas de otras dependencias, las Reglas tenían mayores candados. Además de la apertura a la participación ciudadana, se establecieron mecanismos de contraloría social, la necesidad de entregar avances físico-financieros, transparencia, blindaje electoral, entre otros.

Además de los 4 mil 500 espacios recuperados, se construyeron más de mil Centros de Desarrollo Comunitario⁸⁸.

Por los objetivos que perseguía, el programa Hábitat, también de SEDESOL, tenía gran complementariedad con PREP, aunque el primero se destinó sobre todo a abatir la pobreza urbana. Por ello, la evaluación de CONEVAL advirtió la necesidad de tener cuidado para que no existieran superposiciones entre distintos programas sociales⁸⁹.

En 2011, la ASF emitió un dictamen negativo al PREP con el argumento de que SEDESOL no identificó a la población potencial, objetivo ni atendida, tampoco identificó el número de espacios en deterioro, abandono o inseguridad, ni contó con un indicador para evaluar la mejora en la calidad de vida de las personas⁹⁰.

En efecto, las observaciones de la Auditoría reflejaban numerosas interrogantes que difícilmente podrían responder aun programas de prevención más consolidados a nivel internacional. La evaluación es una de las grandes y reconocidas debilidades de las políticas de prevención de la criminalidad.

Ya que entre los objetivos del PREP se encontraba el de aumentar la cohesión social, uno de los grandes problemas era definir de qué manera correlacionar el

⁸⁷ 6xto. Informe *Op. Cit.* Pág. 126.

⁸⁸ SEDESOL. *Rescate de Espacios Públicos*. Heriberto Félix Guerra, secretario de Desarrollo Social. Pág. IX. 2012.

⁸⁹ CONEVAL. *Rescate. Op. Cit.* Pág. 4.

⁹⁰ ASF. *Auditoría de desempeño. Programa Rescate de Espacios Públicos*. 2011. Pág. 10.

acondicionamiento físico de un espacio con los problemas de violencia y delincuencia y qué criterios usar para medir un concepto tan abstracto como lo puede ser la cohesión social. Una Evaluación de Impacto de 2011 realizada por El Colegio de México, encontró que la implementación del programa podía mejorar las percepciones de seguridad, aunque estas podían decrecer con el paso del tiempo⁹¹.

Al estar el diseño del PREP centrado en las áreas de mejoramiento físico y la promoción de actividades de integración social, se detonaron múltiples procesos de participación, con la creación de comités de Contraloría Social, uno por cada espacio recuperado, que dieron seguimiento a la ejecución de los proyectos. Además, la fortaleza de las representaciones estatales de SEDESOL, que trabajaban en todos los demás programas de política social, se comprobó como un factor que permitió alcanzar un seguimiento efectivo⁹².

Cabe mencionar que el programa tuvo buenos márgenes de ejercicio presupuestal. De 4 mil 500 espacios recuperados, sólo hubo 25 casos que tuvieron problemas de cumplimiento⁹³. Pese a obstáculos iniciales, el PREP tenía buenas posibilidades de avanzar, sobre todo si se considera que era parte de una política nacional que pretendía intervenir en el espacio público local con acciones específicas.

Según se indicó en una entrevista, un área de oportunidad muy destacada era que el PREP debió trabajar en las mismas colonias que el PES y los Centros Nueva Vida para coordinar horizontalmente toda la política de prevención⁹⁴.

Tras el fin de la administración en 2012, los programas PREP y Hábitat se transfirieron a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), una institución operativamente más débil que Desarrollo Social.

Además, el presupuesto de PREP decreció dramáticamente a alrededor de 300 millones de pesos⁹⁵. Con ello, podría estarse desperdiciando la oportunidad de continuar con un programa que ya comenzaba a mostrar resultados concretos.

⁹¹ Citado en CONEVAL. PREP. *Op. Cit.* Pág. 2. Cfr. Campos, Raymundo. *Informe final para la medición del impacto del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2011*. El Colegio de México/SEDESOL, CDMX. 2012.

⁹² Entrevista con Luis Zamorano Ruiz. Director General de Equipamiento e Infraestructura urbana. SEDESOL. 22/03/16.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ *Id.*

3.4.3 Centros Nueva Vida (Secretaría de Salud)

La prevención de adicciones requiere estudios sociales mucho más exhaustivos de los que hay en la actualidad, sobre todo si se considera la posibilidad de regulación de los mercados de drogas ilegales en un futuro inmediato.

Durante el período que se analiza se dieron tentativas por reconstruir el marco legal y las capacidades de la parte del sector salud dedicada al tema. En 2011 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría del ramo para crear la figura del Comisionado Nacional contra las Adicciones (CONADIC) al que correspondía elaborar los respectivos programas, así como un brazo operativo, el Centro Nacional de Adicciones (CENADIC) responsable de ejecutar las estrategias acordadas.

El *Programa de Acción Específico 2007-2012* de la Secretaría de Salud, anticipó que ya existían condiciones para crear un proyecto de 300 Unidades Médicas de Alta Especialidad (UNEMES), que también fueron llamadas Centros de Atención Primaria de las Adicciones o “Centros Nueva Vida”⁹⁶ que se pretendía constituir como una red de atención nacional que terminó superando la capacidad existente de los Centros de Integración Juvenil (CIJ), una asociación civil incorporada al sector salud y surgida en 1969, que ya contaba con 113 unidades.

Con ello se constituía la que se anunció como la Red más amplia de América Latina, aunque se pretendía que los Centros Nueva Vida se ubicaran en lugares estratégicos, como ocurrió con otros programas preventivos. El nuevo proyecto contó con una intervención del sistema DIF (Desarrollo Integral de la Familia), SEDESOL, los Consejos Estatales contra las Adicciones, fundaciones y grupos privados, algunos de ellos con una larga trayectoria en el tratamiento⁹⁷.

En el primer encuentro nacional de Centros Nueva Vida, Margarita Zavala reconoció la participación de Oceánica (1991), Monte Fénix (1980), Gonzalo Río Arronte IAP, Fundación Carlos Slim y el Instituto Nacional de Siquiatría⁹⁸. Dichas instituciones apoyaron al gobierno en distintas etapas del proceso, desde el diseño hasta los mecanismos de certificación que tendrían que cubrir estos centros.

El proyecto iniciado en abril de 2007 instaló 70 unidades, pero el gobierno federal fortaleció el programa presupuestalmente con recursos provenientes de decomisos al

⁹⁶ Secretaría de Salud. *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y tratamiento de las adicciones*. Salud, CDMX. 2008. Pág. 11.

⁹⁷ Secretaría de Salud. *Actualización del Programa de Acción Específico. 2011-2012*. Salud, CDMX 2012. Pág. 13.

⁹⁸ Presidencia de la República. Discurso de Margarita Zavala. Primer Encuentro Nacional de Centros Nueva Vida. 29 Oct. 2012. calderon.presidencia.gob.mx/margarita-zavala-gomez-del-campo/primer-encuentro-nacional-de-centros-nueva-vida-y-presentacion-de-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-adicciones/

crimen organizado⁹⁹. Hacia el final de la administración se alcanzaron 335 Centros en 261 municipios y se hicieron múltiples actividades como campañas de información, tratamientos y pruebas de tamizaje¹⁰⁰.

La suma total de recursos aplicados para las tres principales instituciones relativas a adicciones (CONADIC, CENADIC y CIJ) fue de 6 mil 602 millones de pesos, con lo que más que se duplicó el presupuesto respecto al sexenio anterior¹⁰¹. Se presume que la Red de Centros Nueva Vida pudo atender a más de 9 millones de beneficiarios y otras actividades institucionales contra las adicciones contaron con el apoyo de secretarías y los Institutos Nacionales de las distintas ramas médicas¹⁰².

Una explicación sobre las complejas redes de articulación interinstitucional que se afianzaron, es que el tratamiento médico a las adicciones tiene un perfil necesariamente integral donde se considera el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales de manera conjunta, así como los factores de riesgo que pueden inducir a una iniciación temprana. Aunque los datos del consumo de drogas muestran una tendencia estacional, no se podría decir lo mismo del alcohol y el tabaco que sí mostraban mayores incrementos.

Los discursos y documentos oficiales trataron con mucha oscuridad el tema de las drogas ilegales, incluso replicaron la aproximación del problema como un asunto de seguridad. No obstante, en medio del tercer giro discursivo que se asume que existió, Calderón hizo una declaración sorprendente que demostraba la referida estacionalidad en el consumo de drogas ilegales, en contrasentido de todo lo que postuló durante sus primeros años de gobierno:

Porque entre la encuesta [nacional de adicciones] de 2008 y la encuesta de 2011, el crecimiento de la prevalencia se detuvo; es decir, tenemos el problema todavía, pero la tendencia se rompió. Es decir, pasó de 1.4 a 1.5 [de la población total]. Es prácticamente la misma, es decir, se estabilizó, precisamente la prevalencia. Concretamente, lo que era un incremento creciente y preocupante en el consumo de drogas ilícitas, que se había registrado en 2002 y 2008 a nivel nacional, se detuvo en su crecimiento¹⁰³.

De un modo inusual para tantos programas públicos que fallaron, la ASF emitió en 2012 un dictamen con salvedad y diez recomendaciones de desempeño respecto al

⁹⁹ CONADIC. Unidades médicas de especialidad. www.conadic.salud.gob.mx/interior/uneme_capa.html

¹⁰⁰ Presidencia. 6xto. Informe. *Op. Cit.* Pág. 125

¹⁰¹ Secretaría de Salud. *Informe de actividades 2011: Avances en la prevención y atención de las adicciones.* Pág. 26.

¹⁰² *Ibid.* Pág. 18.

¹⁰³ Presidencia de la República. Discurso de Felipe Calderón. Primer Encuentro Nacional de Centros Nueva Vida. 29/11/12. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/el-presidente-calderon-en-la-inauguracion-del-primer-encuentro-nacional-de-centros-nueva-vida-y-presentacion-de-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-adicciones/> Consultado el 4/1/16.

programa Prevención y Atención contra las adicciones. Esto resulta aún más sorprendente si se considera que CENADIC era una institución de muy reciente creación¹⁰⁴.

Si se considera que buena parte de la atención de las adicciones en México depende de centros privados, el problema se encuentra muy lejos de su evolución favorable pese a los programas públicos. En 2014, la Secretaría de Salud reconoció que de 770 espacios de atención, la mitad está sin certificar, por lo que sería prioritario una ley en la materia y que las propias instancias involucradas (CONADIC y CENADIC) amplíen medidas regulatorias y de supervisión que permitan asegurar que las personas atendidas reciben tratamientos adecuados¹⁰⁵.

Enfrentamos así diversas paradojas: México todavía no se puede considerar un país con elevados indicadores de consumo de drogas ilegales, al menos hasta que existan datos certeros que apunten hacia esa dirección; se incrementaron los servicios públicos contra las adicciones con cierta eficacia, aunque sin demasiada prioridad presupuestal. A la vez, hay un amplio espectro de atención privada carente de regulación, al que le urge una mayor supervisión del gobierno.

3.4.4 Estrategia “Todos Somos Juárez” (TSJ)

Como se mencionó anteriormente, la desatención de la violencia en Juárez acumulaba décadas y era motivo de gran preocupación para instancias nacionales e internacionales que contaban con Informes sobre los casos de feminicidio y violencia contra las mujeres: CNDH (1998), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Amnistía Internacional y UNODC.

En particular, el Informe de la Comisión de Expertos de la UNODC (2003) hacía énfasis en las condiciones que perpetuaban la imposibilidad de acceder a la justicia:

Lo que hace excepcional el caso de Ciudad Juárez es la propia gravedad del fenómeno criminal de los homicidios de mujeres. La extraordinaria importancia en cuanto al número de víctimas, su sucesión temporal a lo largo de una década, la gravedad intrínseca de cada uno de los crímenes y la complejidad de la investigación requerida han puesto a prueba un sistema de por sí insuficiente, que ha sido manifiestamente desbordado por un desafío criminal para el que no estaba preparado, dando lugar a un colapso institucional que ha determinado la impunidad generalizada de los responsables de los crímenes.

¹⁰⁴ ASF. *Prevención y atención contra las adicciones. Auditoría de desempeño*. 2012.

¹⁰⁵ El Universal. *Sin certificar, 50% de centros de atención a adicciones: SSA*. 31/05/14

La falta de respuesta institucional ha propiciado la reiteración de los homicidios¹⁰⁶.

La Comisión de Expertos hizo un recuento pormenorizado de fallas tan graves como la no preservación de las escenas del crimen por las autoridades, la no investigación de los delitos, la corrupción y en general, la incapacidad de las autoridades locales para procurar el debido proceso, sin la colaboración y asesoría de instancias externas especializadas. Es trágico que transcurran décadas y las recomendaciones de instancias internacionales a México se sigan formulando casi en términos idénticos.

Durante el sexenio de Vicente Fox se creó por decreto presidencial (Diario Oficial de la Federación, 18/02/04) la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, que hizo esfuerzos iniciales para vincular programas federales y colaborar con la sociedad civil desde lo local para apoyar diagnósticos que permitieran afrontar la violencia. Posteriormente, la Comisión de Juárez que dependía de Gobernación, se transformó en 2009 en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

CONAVIM amplió sus facultades a nivel nacional y tuvo dos tareas principales: Por un lado dar seguimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia (DOF 1/02/07), así como continuar con el cumplimiento de la sentencia *Campo Algodonero* que se explica enseguida.

En 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) sentenció al Estado mexicano por su responsabilidad internacional en el caso *Campo Algodonero* a causa del asesinato de cuatro mujeres en 2001. Se imputaron diversos incumplimientos a la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención Belém do Pará). La sentencia ordenó -además de la reparación a las víctimas, incluido un acto público de desagravio- que el Estado debía estandarizar sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia para investigar todos los delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres¹⁰⁷. Aunque como es obvio suponer a la luz de acontecimientos posteriores, la resolución no fue cumplida en su totalidad, pero sí sentó precedentes para que todos los órdenes de gobierno dieran curso a actualizar sus procedimientos.

Además del episodio de Villas de Salvárcar como detonante interno de la crisis juarense, se puede sumar un factor bilateral en la relación con Estados Unidos,

¹⁰⁶ UNODC. *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. 2003. Pág. 10.

¹⁰⁷ CoIDH *Caso González y otras ("campo algodonero") vs. México*. Punto 18 de la sentencia. 16/11/09.

consistente en la aparente preocupación del gobierno federal por la falta de resultados perceptibles en la lucha contra los grupos criminales.

Un cable filtrado por *Wikileaks* fechado en octubre de 2009 y elaborado por la representación norteamericana en México, refiere una reunión privada en la PGR, donde participaron el entonces secretario ejecutivo del SNSP, Jorge Tello y el subsecretario de Gobernación, Gerónimo Gutiérrez con representantes del Departamento de Justicia norteamericano, donde los funcionarios mexicanos propusieron "...enfocar seriamente los esfuerzos conjuntos en dos o tres ciudades para revertir la ola actual de violencia e inestabilidad y mostrar éxito en la lucha contra las organizaciones criminales en los próximos 18 meses"¹⁰⁸.

Los funcionarios mexicanos (continúa el cable signado por el embajador norteamericano, Carlos Pascual):

Creían que sería potente el simbolismo de cambiar la mayor parte de las ciudades más violentas, enviando una señal de que la lucha contra el crimen organizado podía ser ganada y combatir el actual sentido de impotencia sentido por muchos mexicanos.

En particular, Gerónimo Gutiérrez admitía que, en 2010, el tiempo para actuar se estaba agotando. Nuevamente de acuerdo al cable, el subsecretario consideró:

Tenemos 18 meses y si no producimos un éxito tangible que sea reconocible para el pueblo mexicano, será difícil sostener la confrontación en la próxima administración.

Por fuertes condicionamientos internos y externos, la intervención federal llegó al territorio en el momento más álgido de la crisis y las soluciones basadas exclusivamente en la fuerza ya mostraban claros signos de agotamiento. En adición, era necesaria una fuerte iniciativa de contenido social, mucho más que un acto simbólico.

En 2007 la organización INCIDE Social AC, en colaboración con el Consejo Ciudadano de Desarrollo Social de Ciudad Juárez (que agrupó a unas 35 organizaciones), el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) y la Comisión de Juárez, tomaron parte en la elaboración de un diagnóstico muy completo sobre la realidad social.

Aunque el diagnóstico hizo una mención muy somera a la guerra territorial desatada entre grupos criminales en los barrios juarenses, la investigación tenía una visión

¹⁰⁸ Wikileaks: *Elements of GOM policy team interested in focusing together on improving security in a few key cities.* https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2882_a.html Consultado el 4/1/16.

panorámica muy pertinente sobre otros detonantes de la violencia. Se destacó el fuerte crecimiento poblacional, que en una década casi se duplicó; cambios en los roles de género y composición de las familias, derivado del crecimiento del empleo femenino; falta de tiempo para la crianza; altos niveles de desocupación juvenil; volatilidad de la industria maquiladora y contracción de la inversión tras los ataques terroristas del 9/11; acceso insuficiente a programas federales focalizados en la pobreza (pues Juárez no era, en sentido estricto un municipio con esas características); deficiente distribución espacial de la infraestructura escolar; equipamientos públicos de mala calidad; hacinamiento y pésimos servicios públicos; transporte inadecuado; falta de colaboración de las empresas para abatir la violencia feminicida; precarización laboral y deterioro salarial, entre otros¹⁰⁹.

El académico juareense, Hugo Almada Mireles, da cuenta del persistente abandono:

No hay que olvidar que, durante más de cuarenta años, Juárez vivió un proyecto maquilador que implicó crecimiento económico y empleo, pero durante los cuales no hubo prácticamente política social: No hubo atención a los niños, a los jóvenes, a las mujeres trabajadoras, lo que generó una situación de rezago y de déficit social y psicoafectivo, importantes para la población¹¹⁰.

En 2009, la autoridad local delegó al Ejército la conducción y operación total de la policía durante un año¹¹¹. Al año siguiente se vivió el pico de la violencia histórico con 253 homicidios por 100 mil habitantes¹¹², un porcentaje desproporcionado aun para cualquier otra ciudad latinoamericana.

Internamente, la crisis juareense tuvo rutas de salida a partir de dos aspectos ligados entre sí. El primero fue una mayor coordinación entre las autoridades municipales, estatales y federales aun en las tareas de reacción y disuasión. De inicio, el gobierno federal estableció en abril de 2010 un mando único con 5 mil policías federales, 200 policías estatales y mil 900 municipales¹¹³.

Además, catorce organizaciones locales, con representación de colegios profesionales, cámaras empresariales, jóvenes, activistas de Derechos Humanos y otros, formaron en 2010 la Mesa de Seguridad de Juárez, que fue un potente espacio de

¹⁰⁹ Vid. Jusidman, Clara y Almada, Hugo. *La realidad social de Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cd. Juárez. 2007.

¹¹⁰ *La mesa de seguridad y justicia de Ciudad Juárez*. Entrevista a Hugo Almada Mireles. Revista Clivajes. Universidad Veracruzana. Ene.-Jun. 2015. Pág. 95.

¹¹¹ Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia. *El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)*. Frontera Norte, Jul.-Dic. 2012. Pág. 122

¹¹² Mesa de Seguridad de Juárez. *Indicadores de seguridad abril 2015*. <http://www.mesadeseguridad.org/indicadores-de-seguridad-abril-2015/> Consultado el 4/1/16.

¹¹³ Secretaría de Gobernación. *Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad*. 2016. Pág. 32.

articulación y diálogo que permitió avanzar en el seguimiento a los distintos fenómenos delictivos.

Las organizaciones locales fundadoras de la Mesa de Seguridad presentaron seis demandas que se podrían resumir en solo una: La existencia del Estado.

Demandas de la sociedad civil en Ciudad Juárez.

1. Presencia de autoridades federales, estatales y municipales.
2. Constitución de la asamblea permanente “Solución para Juárez”.
3. Política social integral.
4. Restructuración de los cuerpos de seguridad pública.
5. Funcionalidad del sistema de procuración de justicia.
6. Presencia del presidente de la República.

Fuente: Secretaría de Gobernación. *Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad*. SEGOB, CDMX. 2016. Pág. 30.

La Mesa de Juárez tuvo una interlocución directa con autoridades de todos los órdenes de gobierno, que debían coordinarse entre sí y participar en la rendición de cuentas con los representantes ciudadanos, que tenían una composición plural y visiones diversas en torno a la seguridad. La subdivisión en comisiones específicas hizo bastante operativo el funcionamiento de la organización.

Un aspecto novedoso es que para el funcionamiento de la Mesa, los empresarios del estado de Chihuahua crearon el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) fondeado por la iniciativa privada local, inspirados en parte, en la experiencia colombiana¹¹⁴.

En este proceso, los ciudadanos no se limitaron a ser espectadores pasivos de la política pública. Al contrario, se reconocieron signos de autoafirmación de identidad donde contrastaba la imaginación y el sentido civil de urgencia, frente a las resistencias que empantanaban la labor de las agencias gubernamentales.

Un ejemplo de esta claridad de objetivos lo afirmó Gustavo de la Rosa Hickerson, un destacado miembro de la Mesa, especializado en Derechos Humanos, en un momento de evidente tensión entre la militarización o la reconstitución de la autoridad civil:

¹¹⁴ Página electrónica del Fideicomiso para la competitividad y la seguridad ciudadana. www.ficosec.org.mx
Consultado el 4/1/16.

Tenemos muy claro nuestro objetivo: hay que fortalecer las instituciones naturales de seguridad pública: PGR, Fiscalía Estatal y Policía Preventiva y reducir al máximo la presencia de la Policía Federal y del Ejército¹¹⁵.

Respecto al gobierno federal, desde el lema más incluyente “Estrategia Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la ciudad” (TSJ) se percibía un cambio. En sus dos primeros años de operación, la administración de Calderón invirtió más de 380 millones de dólares¹¹⁶ una cifra sin precedentes para un municipio, casi equivalente a los montos totales de un programa de alcance nacional.

En materia de prevención, podría decirse que el presidente terminó por donde debió haber comenzado: TSJ contempló 160 compromisos gubernamentales en los ejes de seguridad, economía, trabajo, salud y educación. De los programas nacionales ya existentes, se incorporaron más de mil centros escolares al PES, se reforzaron las acciones de los 3 Centros Nueva Vida en el municipio y se multiplicaron los rescates de espacios públicos más allá del PREP¹¹⁷.

La Estrategia contenía una serie de compromisos entre los que destacaron acelerar la depuración policial, aumentar la capacidad del Ministerio Público, financiar proyectos productivos y capacitar a jóvenes, otorgar becas de capacitación para el trabajo, crear fondos para organizaciones civiles con experiencia en programas de prevención y promoción de la salud, ampliar la cobertura de los programas Seguro Popular y Oportunidades, equipar y fortalecer hospitales y bibliotecas, construir nuevas escuelas de educación media superior y aumentar el número de becas a ese nivel. Asimismo, se incluyeron compromisos para mejorar más de 9 mil viviendas en zonas de marginación o deshabitadas, ampliar la red de Estancias Infantiles y rehabilitar parques¹¹⁸.

El referido diagnóstico de Juárez de 2007 reconocía que la gravedad del rezago en la ciudad desbordaba las capacidades financieras del municipio. En 2002, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Cd. Juárez detectó que “no existen impuestos locales suficientes para dar respuesta a las propias demandas del crecimiento en infraestructura y servicios públicos”¹¹⁹.

¹¹⁵ De la Rosa Hickerson, Gustavo. *El momento de Juárez*. Revista Nexos 1/08/11.

¹¹⁶ International Crisis Group. *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* Latin America Report. No. 54. 25/02/15.

¹¹⁷ Gobierno Federal. *Estrategia Todos somos Juárez, reconstruyamos la ciudad*. 100 días. Calderón, Felipe. *Todos Somos Juárez: Una estrategia innovadora para enfrentar el crimen*. Latin America Policy Journal, 2013. <http://hkslapj.com/hello-world/> Consultado el 4/1/16.

¹¹⁸ Estrategia TSJ. Citado en *Ibid*.

¹¹⁹ Jusidman, Clara y Almada, Hugo. *Op. Cit.* Pág. 28.

Para la población juarense pudo ser excelente noticia que llegaran cuantiosos recursos federales, pero era igualmente preocupante que la inversión se retirase al tercer año de iniciado el programa. Por razones que aún requieren mayor investigación, la tasa de homicidios tuvo un descenso espectacular de 253 a 56 homicidios de 2010 a 2012 y los principales delitos mostraron un descenso pronunciado¹²⁰. Dicha mejora pudo encontrar su explicación en el cese de los enfrentamientos entre grupos criminales, los efectos benéficos del programa de intervención para abatir la desigualdad y la exclusión, o bien, una combinación de ambas.

Un reporte de la organización *International Crisis Group* reconoce los alcances de TSJ pero lamenta que “...el impacto de estas iniciativas nunca fue evaluado, desperdiándose una oportunidad para crear programas innovadores y sostenibles, que sean a su vez materia de examen y evaluación externos”¹²¹. De manera similar, un documento de WOLA sobre violencia en tres ciudades latinoamericanas concluye respecto a Juárez:

TSJ está lejos de ser exitoso. Pero lo que inició es el descubrimiento de la necesidad de una aproximación diferente a la violencia, una que atienda las preocupaciones de la seguridad, al mismo tiempo que apoye programas socioeconómicos para reconstruir la dañinamente transformada fábrica social¹²².

Lo cierto es que el programa TSJ no es en absoluto atribuible al gobierno de Enrique Peña Nieto, pues el apoyo federal se difuminó en otros programas de menor significado, con lo que también se precarizó la posibilidad de continuar con algo que funcionaba. Por su parte, los índices delictivos ya tenían una tendencia sostenida a la baja desde 2010, que se estabilizó durante los tres primeros años de la nueva administración federal.

3.4.5 Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF)

Las actividades institucionales de la SSPF estaban volcadas hacia los componentes reactivos de la estrategia de seguridad y en los hechos, la prevención fue comúnmente observada como un asunto secundario.

En la auditoría de desempeño sobre el programa de prevención de la Secretaría, la ASF señaló que de los más de 4 mil millones ejercidos en 2010, sólo se destinaron 158 millones a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, por lo que de cada

¹²⁰ Mesa de Seguridad de Juárez. Indicadores *Op.Cit.*

¹²¹ International Crisis Group. *¿Transitando del abismo a la redención? Op. Cit.*

¹²² Meyer, Maureen. *Tackling urban violence in Latin America: Reversing exclusion through smart policing and social investment*. WOLA, Washington D.C. 2011. Pág. 11.

100 pesos ejercidos, sólo se dedicaron 4 a prevenir el delito y fomentar la participación ciudadana¹²³.

Durante los seis años se emprendieron literalmente miles de talleres, seminarios y diversas actividades de vinculación con la sociedad en los 32 estados de la República. También se realizaron diagnósticos y capacitaciones en temáticas de planes locales de prevención y policía de proximidad.

La SSPF se coordinó con la SEP y el sindicato de maestros para desarrollar *Hacia una comunidad segura*, el programa institucional que pretendía orientar a los maestros de educación básica en temas como prevención contra el delito cibernético y acoso escolar¹²⁴. Sin embargo, buena parte de las acciones estaban imbuidas de una lógica vertical donde los sectores sociales involucrados eran simples espectadores y receptores de información. Los contenidos comúnmente empleaban un lenguaje superficial y obsoleto que usaba palabras como: “alerta, delincuente o grupos antisociales”.

Más allá de la muy dudosa calidad pedagógica de las capacitaciones, estas tuvieron un impacto ínfimo en la población. En 2010 la ASF consideró:

La cobertura de las acciones desplegadas por la SSP en materia de prevención social del delito es poco significativa, toda vez que las 446 mil personas consideradas beneficiarios de la implementación de programas de prevención con la ciudadanía y fomento de la cultura de la legalidad, representaron el 0.4 por ciento de la población total del país¹²⁵.

El dictamen también sustentó la ineffectividad de estas acciones en el muy pronunciado incremento de los delitos. Como se abundará adelante, las instituciones trabajaron de una manera autorreferencial, duplicando programas, en el mejor de los casos, además de tropezar entre sí ante la ausencia de una política nacional con capacidad rectora.

3.4.6 La creación de programas de prevención en el marco del SNSP. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDyPC)

Breves antecedentes de la prevención de la criminalidad en México

Desde finales del siglo pasado se dieron en espacios institucionales, esfuerzos esporádicos y un tanto aislados en materia de prevención. En 1984, cuando Sergio García Ramírez era titular de la PGR se creó la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. En 1996 se publicó el *Programa de Prevención del Delito y*

¹²³ ASF Auditoría de desempeño. Secretaría de Seguridad Pública. *Prevención del delito*. 2012. Pág. 9.

¹²⁴ SSP/SEP. *Hacia una comunidad segura. Capacitación a maestros*. S/f Pág. 7.

¹²⁵ ASF. Auditoría de desempeño SSP. *Op. Cit.* Pág. 10.

Readaptación Social en el naciente Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) aunque este se relacionó directamente con el funcionamiento del sistema penitenciario y no con una visión sobre el entorno social¹²⁶.

Desde la Dirección de Prevención del Delito de PGR se emprendieron en el sexenio foxista algunas tentativas de vinculación en los Estados con áreas distintas a la seguridad con la participación de empresarios locales, aunque las iniciativas legislativas quedaron en la congeladora¹²⁷. La Procuraduría también fomentó la instalación de consejos ciudadanos de seguridad en la República que vincularon a la iniciativa privada, pero tuvieron escasa trascendencia para el resto de la comunidad.

En el ámbito académico, en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, en 2002, Nelia Tello y Carlos Garza Falla elaboraron el modelo “Comunidad Segura” que sugería el carácter multicausal de la descomposición social y la atención fragmentaria de las instituciones públicas. Se establecía entre sus objetivos “resignificar la interacción de los principales actores involucrados en la problemática de la inseguridad: autoridades, policías y sociedad”. A través de un trabajo con la delegación Coyoacán, se detectaron rasgos de deterioro físico, desarrollo económico, deterioro social e incidencia delictiva¹²⁸.

En 2005, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) organizó con el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana chileno (CESC) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el seminario de intercambio de experiencias en prevención comunitaria, donde se expuso por México la labor de la organización Cauce Ciudadano con integrantes de pandillas, así como el programa municipal de Naucalpan, Estado de México¹²⁹. A partir de su fundación en 2003, INSYDE mantuvo un interés constante en diversos temas de seguridad como la reforma policial, migración, Derechos Humanos, reforma penal, violencia y medios de comunicación, entre otros.

¹²⁶ Peñaloza, Pedro. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Ed. Porrúa, CDMX. 2005.

Para la necesaria reconstrucción sobre la incorporación al gobierno de las perspectivas de prevención, también se puede consultar la obra del mismo autor: *La prevención del delito, una asignatura pendiente*. Ed. Porrúa, CDMX. 2004. Sobre el nulo avance de las iniciativas legislativas de prevención véase *Fracasó la prevención del delito*. Revista Contralínea. 1/01/07.

www.quintanaroo.contralinea.com.mx/archivo/2007/enero/htm/fracaso_prevenccion_delito.htm

Consultado el 4/1/16.

¹²⁷ Entrevista a Pedro Peñaloza. Ex director general de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de PGR 2000-2006. 18/03/16

¹²⁸ Véase Tello Peón, Nelia y Garza Falla, Carlos. *El modelo comunidad segura, una propuesta para combatir la inseguridad. Violencia social*. Serie Estudios Jurídicos, IJ-UNAM. No. 31. UNAM, CDMX. 2002. Pág. 115-120.

¹²⁹ Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) *Más comunidad más prevención*. Boletín No. 4. Santiago de Chile, diciembre de 2005.

De manera excepcional, algunos gobiernos locales incursionaron en nuevas ideas para la prevención con base en sus atribuciones, pero con resonancias en el papel que adquirirían las ciudades en medio de la globalización.

Con la coparticipación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Gobierno del DF celebró en 1998 el seminario *Participación ciudadana, gobernabilidad democrática y cultura de paz*, con alcaldes y representantes de 21 países latinoamericanos que firmaron la Declaración de la Ciudad de México.

Aunque no era tema central del encuentro, buena parte de la atención se dirigió hacia la inseguridad y las acciones que los alcaldes estaban desarrollando. Ahí destacó la novedosa propuesta de cultura ciudadana en el primer periodo de Antanas Mockus como alcalde de Bogotá, recientemente concluido. Sucesivamente se multiplicaron redes regionales que profundizaron sobre los crecientes fenómenos de violencia urbana.

Durante el gobierno de Cárdenas en la Ciudad de México, también se creó la Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito, dependiente de la Secretaría de Gobierno capitalina, que implementó un pequeño programa mediante el cual se formaron comités ciudadanos en 15 colonias de alta incidencia delictiva¹³⁰.

A principios de 2000, se creó en Querétaro la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) que incorporó las perspectivas contemporáneas de prevención, propició una evaluación externa de INSYDE a la institución policial y detonó procesos de reforma basados en los conceptos comunitarios de policía, que tenían como componente central la proximidad con la población¹³¹.

En 2008, la SSC coorganizó con el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) un extenso coloquio dedicado a la seguridad de las mujeres, con la participación de instituciones multilaterales de Naciones Unidas y representantes de América Latina y países europeos.

Al momento de la reforma legal al sistema de seguridad, ya había muchos referentes y bases cognitivas para plantearse en serio la inclusión de políticas de prevención, aunque la delimitación del campo de acción no era en absoluto una tarea sencilla.

¹³⁰ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Discurso durante la reunión de alcaldes. *Democracias participativas y cultura de paz. El gobierno de las ciudades en América Latina y el Caribe*. UNESCO/Gobierno del DF. 1999. Pág. 20.

¹³¹ Instituto para la Seguridad y la Democracia AC. (INSYDE) *Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial*. Secretaría de Seguridad Ciudadana, Querétaro. Dic. 2005.

3.4.6.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública

El artículo 21 de la Constitución dispone que la función de seguridad pública es facultad concurrente de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal.

En 1995, durante el periodo de Ernesto Zedillo se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP). Dicho ordenamiento creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), máxima instancia de coordinación, entonces encabezada por el Secretario del ramo y donde estaban representados los gobernadores, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como una figura operativa responsable de ejecutar los acuerdos, que era el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

La ley de 1995 regulaba estructuras de coordinación semejantes para los Estados y tenía disposiciones -aún demasiado generales- para la formación de la carrera policial. El SESNSP fue desde su formación una institución débil, condicionada al pago de cuotas políticas (como se sugirió con anterioridad), con magras capacidades para la evaluación de las corporaciones y nulos instrumentos de participación ciudadana.

Entre las funciones principales del Secretariado Ejecutivo sobresalía gestionar el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), que era un mecanismo de financiamiento conjunto entre la Federación y los Estados para las tareas de seguridad, que fue incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal en 1999.

Los Ejes Estratégicos aprobados en 2008 por el CNSP fueron:

Ejes estratégicos CNSP
1. Formación y profesionalización.
2. Equipamiento para la Seguridad Pública.
3. Plataforma México.
4. Registro Público Vehicular.
5. Infraestructura para la Seguridad Pública
6. Instancias de Coordinación.
7. Combate al narcomenudeo.
8. Operativos Conjuntos.
9. Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública.
10. Seguimiento y evaluación.

Fuente: Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Seguridad Pública. *Relación de Acuerdos aprobados por el CNSP en su vigésima segunda sesión, celebrada el 9 de enero de 2008.* 11/01/08.

Como se puede observar en los ejes descritos, al inicio no había recursos designados directamente para prevención. En 2008, el gobierno creó un fondo adicional, esta vez destinado a los municipios, llamado Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) para fortalecer a las policías locales.

La debilidad del Sistema Nacional de Seguridad era una característica admitida aun por sus operadores. El secretario García Luna al respecto señaló que “el SNSP funcionó más como un mecanismo de distribución de recursos presupuestales para la seguridad pública y muy limitadamente como instancia de coordinación efectiva”¹³².

El SNSP requería una reestructuración profunda, como se anunció en el Acuerdo Nacional (ANSJL) y esta llegó con la abrogación de la Ley de 1995 y su sustitución por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación, LGSNSP 02/01/2009).

El proceso de dictamen de la Ley de Seguridad implicó una negociación política por demás interesante. Un buen trabajo de la Comisión de Seguridad Pública en la Cámara de Diputados permitió conjuntar la Iniciativa de Calderón, del PRD, las posturas de PAN y PRI, así como las inquietudes expresadas por la sociedad civil.

En líneas generales, la nueva ley amplió los mecanismos de coordinación al transferir al Ejecutivo Federal la conducción del Sistema Nacional de Seguridad Pública como un órgano deliberativo y crear Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de Seguridad Pública Municipal (Art. 10 Fr. I-VII)¹³³. En el papel, las conferencias nacionales eran organismos temáticos, donde se podrían discutir las particularidades de la seguridad desde una óptica técnica y no de política partidista.

Además, se perfeccionó la legislación sobre el desarrollo policial y se mejoraron los instrumentos operativos del Secretariado Ejecutivo, a través de la formación de los Centros Nacionales de Información, Acreditación y Control de Confianza, así como Prevención del Delito y Participación Ciudadana, que a su vez eran supervisados por comisiones específicas integradas por los gobernadores.

Si bien la Iniciativa presidencial quedó reflejada en buena parte del contenido final de la Ley de Seguridad, tenía una idea bastante ambigua sobre cómo incorporar el tema de prevención del delito y la participación de la sociedad.

¹³² García Luna, Genaro. *Op. Cit.* Pág.35.

¹³³ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. 02/01/09.

En junio de 2008, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados celebró el *Foro de prevención del delito y disminución de la delincuencia*, que congregó a organizaciones y personalidades con una perspectiva de prevención afín al desarrollo y los Derechos Humanos. Entre los participantes se encontraban Cauce Ciudadano, Incide Social, Edgardo Buscaglia, Emilio Álvarez Icaza (entonces *ombudsperson* capitalino) e Irwin Waller.

Waller, criminólogo canadiense, fue director del CIPC y su postura estaba claramente influenciada por las ideas del *Informe Bonnemaïson* sobre la coordinación intergubernamental para la atención a las causas de la violencia y que los actores locales contaran con presupuestos para ejercer directamente en medidas fuera del esquema punitivo.

Al respecto, Waller sugirió:

Para poder llevar a cabo todas las estrategias o acciones de prevención de la violencia se necesita un centro de responsabilidad, de liderazgo, capaz de diagnosticar información, datos, encuestas de victimización, llevar estadísticas de la violencia, de identificar factores de riesgo y de activar las acciones; todo esto se puede hacer de una ley de disminución, reducción de la violencia y no a través de una ley de justicia penal.¹³⁴

Un nodo de articulación de ese tipo debía enfocarse a las siguientes tareas:

El secreto de la eficacia de la prevención es un centro de liderazgo, de diagnóstico de seguridad que establezca un plan de acciones de educación, salud, vivienda, policía, etc. Implementándolo en las zonas de alta incidencia delictiva y estableciendo una evaluación de la implementación de estas estrategias o acciones.¹³⁵

El segundo elemento a destacar, se remite a la disponibilidad de recursos. Subrayó Waller:

La Ley de Seguridad Pública en México es para mí una ley sobre la policía, sobre el control de la policía, pero no es una ley sobre la Seguridad Pública, es decir, no focaliza sobre cómo mover diferentes sectores sobre los factores de riesgo y no hay un diagnóstico que se obtenga con los datos del plan de acción, porque los presupuestos son limitados.

Por otro lado, es importante la creación de un presupuesto que sea suficiente para que de resultados este sistema de prevención. Estos recursos pueden ser equivalentes al 10 por ciento que se concentra en la administración de justicia o en el sistema judicial; es un dinero adicional que deberá ser distribuido en los programas para jóvenes; para evitar la violencia contra las mujeres; en acciones para disminuir la incidencia de los delitos como el robo de autos y casa habitación; para mejorar el ambiente; para la indemnización a las víctimas; para la readaptación social de los

¹³⁴ Waller, Irwin. *Menos represión, más seguridad*. Prevención del delito y disminución de la delincuencia. Experiencias internacionales de éxito. Grupo parlamentario del PRD LX Legislatura, CDMX. 2008. Pág. 134.

¹³⁵ *Ibid.* Pág. 139.

victimarios; para la protección de los Derechos Humanos de las víctimas y un porcentaje más alto para el sistema de cambio, el sistema de información, de capacitación¹³⁶.

La conclusión del canadiense no pudo ser más nítida:

Ojalá que se puedan establecer recomendaciones prácticas para que México adopte leyes integrales en los sectores de vivienda, educación, escuelas, policías, etcétera e inviertan en programas proyectados a 10 años a nivel federal, estatal y municipal, utilizando la pericia internacional como Bogotá ha hecho, otorgando una nueva esperanza para la población permitiendo la posibilidad para el gobierno mexicano de disminuir las tasas de víctimas.¹³⁷

La iniciativa del PRD a la LGSNSP retomó al pie de la letra las recomendaciones de crear un Centro Nacional y que el 10 por ciento de los presupuestos de seguridad se destinaran a prevención. Quería aún ir más allá al sugerir que todas las dependencias federales destinaran 2 por ciento de su presupuesto en la materia, aunque esto último no prosperó.

Aunque algunas sugerencias eran plausibles, era evidente la necesidad de adaptar con extrema cautela y minuciosidad la idea del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPdPC) al contexto mexicano.

Para el debate en el pleno de la Cámara de Diputados, la representación del PRD celebró su papel en la elaboración de la LGSNSP, en voz del diputado David Mendoza:

Aquí lo importante fue quitar de la propuesta del titular del Ejecutivo todos los aspectos que tenían que ver con represión, con visión de estado policiaco e integrar una nueva forma que permita la coordinación¹³⁸.

A su vez, el PRI se ufano de haber propuesto el Centro Nacional de Información (CNI) y el PAN asumió su apoyo a la causa de las víctimas del delito mediante la creación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), la instancia encargada de supervisar la confiabilidad y aptitud de los miembros de las instituciones de seguridad¹³⁹.

¹³⁶ *Id.* Pág. 141.

¹³⁷ *Id.* Pág. 142.

¹³⁸ Cámara de Diputados, LX Legislatura. *Intervención del Dip. David Mendoza Arellano. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 4 de diciembre de 2008.*

¹³⁹ Sobre algunas posiciones de los partidos se puede consultar la postura del priísta Gerardo Vargas Landeros sobre el CNI, en la misma sesión, así como la iniciativa presentada por el diputado del PAN, Carlos Madrazo Limón en 2008 en *Iniciativa que reforma el artículo 12 de la Ley General que Establece las bases de Coordinación del SNSP.*

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2476656_20081007_1223408719.pdf

Consultado el 4/1/16.

En materia de prevención, el PRD sugirió que el CNPDyPC se enfocara en dos áreas estratégicas: Atención a víctimas y participación ciudadana¹⁴⁰. En el texto final de la ley, el Centro tenía atribuciones muy importantes como promover lineamientos de prevención social, emitir opiniones y recomendaciones en las Instituciones de Seguridad Pública en los tres órdenes de gobierno, promover la inclusión de contenidos de prevención en programas educativos, de salud y desarrollo social (Art. 20 LGSNSP), así como promover que las Instituciones de Seguridad Pública contaran con una entidad de consulta y participación de la comunidad (Art. 132).

Con el paso del tiempo, la buena idea de crear el Centro se fue desdibujando por errores de diseño obvios, como lo fue la saturación de atribuciones procedentes de diversas leyes y en parte, debido a la extrapolación un tanto mecánica del “modelo” canadiense en México. En un lapso breve, el CNPDyPC terminó con más de 50 atribuciones para un equipo de trabajo que nunca rebasó los cuarenta integrantes.

Un ejemplo claro de cómo algunas disposiciones legales complicaron la operación del Centro es el Reglamento del Secretariado Ejecutivo que mencionaba que esta instancia tenía que determinar lineamientos para que los órdenes de gobierno instalaran un “sistema de localización de bienes y personas” (Art. 13 Fr. X) una cuestión evidentemente fuera de las capacidades técnicas para un centro como el que se proponía. De manera similar, la comúnmente conocida como Ley Antisecuestro indicaba que el CNPDyPC debía recibir los programas de prevención de estos delitos de la Federación, Estados y Municipios (Art. 22) cuando estos últimos tienen atribuciones legales e institucionales extremadamente restringidas para intervenir en estos casos.

La saturación de leyes con pésima técnica legislativa y peores condiciones de implementación, reflejaba que numerosos actores gubernamentales y aún sociales, seguían anclados en la visión punitiva de la seguridad y nunca entendieron que la idea de prevención iba mucho más allá de los mecanismos reactivos de actuación.

Por sus impactos sociales el secuestro era tema de atención prioritaria, pero de ninguna manera era el único fenómeno delictivo preocupante. Además, era necesaria la participación de una instancia mucho más especializada que sólo podía tener un perfil reactivo, pues la prevención también tiene límites en su ámbito de aplicación. El Centro no podía ofrecer respuestas adecuadas para tratar este fenómeno delictivo.

¹⁴⁰ Cámara de Diputados. *Iniciativa de la LGSNSP suscrita por diputados del grupo parlamentario del PRD.* Título Tercero. *De las políticas de prevención, atención a víctimas y participación ciudadana.* 18/09/08.

En 2009, el Sistema Nacional de Seguridad fue re-sectorizado de la Secretaría de Seguridad Federal a la Secretaría de Gobernación, incluidas la operación de fondos y subsidios.

La coordinación del CNPDyPC con otras instancias federales fue prácticamente inexistente. El Centro no tuvo participación relevante en el programa “Todos Somos Juárez”, ni vinculó su labor con el PREP, PES o los Centros Nueva Vida. A su vez, las áreas de prevención de la SSPF y la PGR trabajaban cada quien por su cuenta, prácticamente sin mayores interacciones.

3.4.6.2 El arranque del CNPDyPC

En octubre de 2010, el CNPDyPC hizo una tentativa para conceptualizar y socializar el diseño de los ejes de la política nacional preventiva. Participaron en una reunión para este fin académicos destacados de CIESAS, INCIDE, ITESO, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, Universidad Iberoamericana, organizaciones como INSYDE, Causa en Común, direcciones de prevención del DF y Baja California, además de la diputada federal del PRD Teresa Incháustegui, cuyo partido había al final impulsado la creación de ese Centro. Al encuentro asistieron también representantes del Programa Ciudades Seguras de ONU Hábitat y del Banco Mundial con larga experiencia internacional en prevención.

De allí surgieron criterios fundamentales para la redacción de los *Lineamientos de Prevención Social de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana* (Diario Oficial de la Federación 26/01/2011). Se reconocían los siguientes principios.

Principios	Orientación
Integralidad	Reconoce multidimensionalidad de la violencia y la delincuencia
Social y comunitaria.	Moviliza actores y fuerzas comunitarias para tratar violencia, delincuencia e inseguridad en forma solidaria.
Dimensión territorial decisiva.	Provee conocimiento profundo por medio de diagnósticos.
Focalización y multidimensional.	Identifica factores múltiples de riesgo.
Articulación y transversalidad.	Se sustenta en diversas políticas sociales en los tres órdenes de gobierno.
Coordinación interinstitucional.	Utiliza redes de comunicación y coordinación entre áreas y órdenes de gobierno.
Efectos continuos y consistentes.	Brinda seguimiento para medir el impacto a corto, mediano y largo plazos.

Institucionalización.	Incorpora la prevención a las prioridades de política pública.
Compromiso con cultura de la prevención.	Genera procesos autogestivos que permitan colectivamente encontrar fórmulas sociales para enfrentar situaciones de violencia y delincuencia para preservar bienestar y calidad de vida.

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos de Prevención Social de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*. 26/01/2011

Los principios arriba referidos se retomaron con posterioridad en la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (DOF, 24/01/12). Además, los Lineamientos daban por vez primera, definiciones oficiales para México sobre seguridad ciudadana y los diversos tipos de prevención (situacional, comunitaria, social y para el desarrollo). Se establecía que la niñez, las juventudes y las mujeres eran grupos de atención prioritaria.

Un aspecto que quedó fuera del registro y la formalidad de los documentos escritos, es que el CNPDyPC buscó integrar en el proceso de redacción final de los Lineamientos un diagnóstico sobre la aguda e inocultable crisis de violencia que se enfrentaba en el país. Según se refiere en una entrevista, desde la Presidencia de la República se bloqueó tajantemente la posibilidad de aludir el contexto, con el argumento de que no podía existir un documento oficial que contradijera el sentido global la estrategia de seguridad¹⁴¹.

Desde un principio, el CNPDyPC fue una *rara avis* de la administración pública que al inicio -coinciden las entrevistas- no contó con apoyo del Ejecutivo Federal y operó como una más de las “islas de prevención” en que se convirtieron todas las áreas del gobierno federal dedicadas a este tema¹⁴². En cierto sentido, la idea de prevención del Centro, basada en la participación ciudadana, la coordinación y la construcción de cohesión social, parecían disruptivas de la posición oficial.

No obstante, los mecanismos para operar ya estaban asentados en el Presupuesto de Egresos de 2011, que en su artículo 10 dispuso que al menos el 10 por ciento de los recursos del SUBSEMUN debían ser destinados al apartado de prevención social del delito con participación ciudadana¹⁴³. Los 226 municipios entonces beneficiarios, podrían

¹⁴¹ Entrevista realizada a Leopoldo Rodríguez Aranda. Director de Normatividad. 29/01/16.

¹⁴² Sobre la operación de las áreas de prevención del gobierno como islas y la falta de apoyo del Ejecutivo Federal coinciden Elsa Jiménez Larios, directora general adjunta de Prevención del Delito CNPDyPC y Leopoldo Rodríguez. Entrevista 29/01/16.

¹⁴³ Diario Oficial de la Federación. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. 7/12/11. Art. 10 Párrafo tercero.

acceder por vez primera a recursos etiquetados al ámbito preventivo, provenientes del subsidio federal de seguridad.

Esta disposición significó el primer gran reto para el CNPDyPC que tenía que definir sus áreas de intervención a través de programas focalizados. El segundo problema, muy poco calibrado al momento de las disposiciones legislativas, es que muchas instancias de seguridad en estados y municipios no contaban con áreas de prevención, ni mucho menos con mecanismos de participación ciudadana. Es decir que había recursos, pero no necesariamente marcos institucionales para poner las acciones en marcha.

Los subsidios y fondos federales tenían así el grave riesgo de caer al vacío o en el peor de los casos, a áreas precarias o inoperantes debido al histórico abandono de las policías. No todos los casos eran así desde luego. Las ciudades medianas y grandes tenían, en general, mayores capacidades técnicas, aunque no siempre la voluntad política para actuar.

Tal como sucedió en la Reforma Constitucional Penal y en la propia LGSNSP, implementar las nuevas disposiciones legales requiere tiempos de maduración que no se pueden satisfacer si las directrices políticas se “reinventan” cada seis años.

Pese a las adversidades, el Centro elaboró un Catálogo de Proyectos (Diario Oficial de la Federación, 31/01/11) con luces y sombras. Se trató de un documento rocambolesco con 17 programas preventivos, algunos de los cuales se duplicaban con las acciones que ya podrían tener los municipios o peor aún, que incurrían en el riesgo de repetir otros programas federales del PREP, PES, Centros Nueva Vida o los programas de la SSPF. De manera sorprendente, no hubo una alineación en el gobierno federal para corregir esta deficiencia.

Para el primer año, se concertaron mil 775 proyectos¹⁴⁴ a los cuales era materialmente imposible dar un seguimiento eficaz (Ver tabla)

Programas de prevención CNPDyPC 2011	
I.	Diagnósticos
II.	Plan Municipal de Prevención Social
III.	Investigaciones multidisciplinarias en seguridad ciudadana, Derechos Humanos y perspectiva de género.
IV.	Capacitación a servidores públicos en prevención social.
V.	Consejos de Participación Ciudadana.
VI.	Redes ciudadanas de prevención y cohesión social.
VII.	Recorridos exploratorios para acciones de prevención situacional.

¹⁴⁴ Secretariado Ejecutivo del SNSP. *Libro blanco SUBSEMUN*. SESNSP, CDMX. 2012. Pág. 112

VIII.	Modelos de mediación comunitaria y escolar.
IX.	Observatorios Ciudadanos o urbanos locales.
X.	Modelos y programas de atención de violencia escolar, familiar y contra mujeres.
XI.	Unidades especializadas de la policía para la atención de la violencia familiar y de género.
XII.	Programas para disminuir los orígenes de la violencia enfocados a jóvenes.
XIII.	Jóvenes estudiantes como agentes de cambio en acciones para el desarrollo social y comunitario de barrios y colonias populares.
XIV.	Campañas de prevención de riesgo de accidentes en jóvenes (consumo excesivo de alcohol).
XV.	Jóvenes en pandillas.
XVI.	Redes de mujeres en barrios y colonias.
XVII.	Proyectos propuestos por municipios aprobados por el CNPDyPC.

Fuente: CNPDyPC. Catálogo de programas, proyectos y acciones de prevención social y participación ciudadana. SUBSEMUN, 2011.

Entre sus fortalezas, el Catálogo buscó fundamentarse en metodologías aceptables como la desarrollada en la *Guía de Prevención Local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, publicada en 2009 por ONU-Hábitat y la universidad chilena Alberto Hurtado, un documento que influyó de manera determinante en la política general de prevención del Centro.

La guía ofrecía esquemas de articulación municipal para los cuales era fundamental la voluntad y capacidad de coordinación de los alcaldes y por otra parte, tenía recomendaciones prácticas para las distintas fases de la política pública, desde su inicio hasta la posterior evaluación, comunicación e institucionalización.

En el diseño del Catálogo, había una preocupación legítima porque el SUBSEMUN en el rubro de prevención no se convirtiera en un espacio más para la política asistencialista, tan común en programas públicos. Dicho documento advertía en este sentido:

Los programas deberán tener un marco metodológico integral que genere acciones y políticas de atención integrales (sic), por lo que no se considerarán aquellos que contengan exclusivamente y/o de forma aislada pláticas, eventos deportivos, petición de equipo (balones, instrumentos musicales, uniformes, trofeos) o la impresión de materiales de difusión (trípticos, dípticos), así como solamente eventos de difusión como caravanas, ferias, etc.¹⁴⁵

No obstante, el Catálogo tenía una rigidez excesiva para muchos de sus programas. Habida cuenta de la novedad del tema, los municipios casi no tenían posibilidades de

¹⁴⁵ Catálogo de programas CNPDyPC. *Op. Cit.* 2011.

ejercer directamente los recursos, sino a través de consultorías y prestadores de servicios. Se establecía la ilógica regla que los desarrolladores de los programas debían contar con cinco años de experiencia cuando era evidente que en México había incontables instituciones que cumplieran con esa condición.

Al final, el requisito de los cinco años, no obstó para que los proyectos fueran realizados en su mayoría por instituciones (públicas y privadas) notoriamente incapaces de diseñar programas viables de prevención en los municipios.

Una deficiencia marcada que abrió graves espacios a la opacidad y la corrupción es que muchos municipios fueron omisos en respetar el tratamiento del subsidio como recurso federal, como lo disponía el punto 15.3 de Auditoría y Control, de las Reglas del Subsidio para 2011¹⁴⁶, de manera que, bajo el pretexto de la secrecía en información de seguridad, frecuentemente se recurrían a adjudicaciones directas, con lo cual se ignoró en los hechos la posibilidad de contratar instituciones competentes, con los recursos cognitivos necesarios para impulsar proyectos de prevención de calidad.

Es enteramente discutible si el subsidio debía destinarse directo a la acción de las municipalidades o bien, si era necesario el apoyo de instituciones con experiencia de campo. En todo caso, hubiera sido deseable que todos los esquemas de colaboración fuesen lo más transparentes posibles y que el Centro tuviera una labor central de coordinación y acompañamiento en procesos locales de implementación. Si se pretendía una metodología estricta, lo lógico era llevar esa idea hasta sus últimas consecuencias mediante la colaboración en el territorio.

Para las Entidades Federativas, el Centro impulsó como programas con prioridad nacional dos áreas estratégicas que habrían de operar por medio del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública. En el primer eje de Prevención Social de la Violencia y la delincuencia con Participación Ciudadana, las Entidades Federativas podían incluir acciones similares a las previstas para los municipios en el Catálogo, mientras que el segundo eje, Acceso a la Justicia para las Mujeres¹⁴⁷, el CNPDyPC construyó un modelo de Centros de Justicia, que fue una aportación relevante y novedosa.

El Centro trabajó en un esquema amplio de atención a víctimas que pretendía articular tres instancias todas ellas emergentes: Los Centros de Justicia para Mujeres, un modelo que daba atención integral a las mujeres que sufrían violencia; unidades

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación. *Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como el Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales.* 28/01/11

¹⁴⁷ Vid. SESNSP. *XXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Informe de Actividades del SESNSP correspondiente al período noviembre de 2011 a enero de 2012.*

especializadas de la policía (con capacitación especializada para atención de violencia de género) y; los Centros Estatales de Prevención del Delito, que debían ser el marco institucional para que las Entidades Federativas dirigieran la propia política de prevención, con un mejor conocimiento de las necesidades locales¹⁴⁸.

Las medidas de atención a mujeres víctimas de violencia son de especial interés, ya que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW por sus siglas en inglés) observó su preocupación por el crecimiento del problema y la ineffectividad del Estado. Por ello, la CEDAW hizo la recomendación explícita al Estado mexicano de:

Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, entre otras cosas mejorando la capacidad de los centros de justicia para las mujeres y poniendo estos centros al alcance de las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia¹⁴⁹.

Si bien la labor del CNPDyPC era complementaria con otras instituciones obligadas para atender la violencia de género, su influencia era fundamental para que las Entidades Federativas materializaran el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.

Lejos de reducirse la complejidad y atomización de los programas de prevención, para 2012 el Presupuesto de Egresos elevó a 20 por ciento el porcentaje que los municipios deberían dedicar a la prevención. Como resultado, se concertaron 2 mil 423 proyectos que complicaban todavía más el funcionamiento del Centro, dada su imposibilidad material de dar un seguimiento cercano.

El 15 de febrero de 2012 se publicaron en el DOF las nuevas Reglas del SUBSEMUN que crearon 18 programas de prevención que fueron similares al año precedente. Se incorporaron programas en prevención de accidentes por adicciones, bases de proximidad social para la policía, prevención de secuestro (más por obligación legal que por su viabilidad), promotores comunitarios, así como un tema crucial que permaneció subestimado: La prevención social en un contexto de flujos migratorios.

La política mexicana en migración es en lo general, injusta, desproporcionada y con muy grave propensión a la violación de los Derechos Humanos por parte de instituciones gubernamentales, que por acción u omisión facilitan los actos de extorsión e incluso connivencia de la autoridad con redes criminales, en lugar de procurar el bienestar de las personas en tránsito.

¹⁴⁸ Entrevista a Elsa Jiménez Larios. 29/01/16.

¹⁴⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) *México ante la CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.* Recomendación 19 inciso d) 2012. Pág. 19.

Para 2011, el CNPDyPC ya tenía un estudio que detectaba 26 focos rojos en 4 rutas ferroviarias del Golfo, 3 puertas de entrada en Chiapas y una problemática que se expresaba en al menos ocho entidades federativas¹⁵⁰. Al respecto, en un Foro Regional de Prevención realizado por la Dirección de Prevención del CNPDyPC, se recibió la propuesta de las entidades federativas de incorporar el tema a las políticas nacionales¹⁵¹.

El proyecto del Centro preveía capacitar al personal policial y servidores públicos en seguridad ciudadana, Derechos Humanos y asistencia humanitaria, generar protocolos de actuación, promover campañas contra la discriminación e incluir un mapa de actores locales que atendían a los migrantes¹⁵².

Las capacidades de incidencia del Centro y aún de los municipios eran demasiado limitadas, tan sólo paliativas para un problema que requiere una decidida intervención al más alto nivel, incluso con la cooperación multilateral de México con Estados Unidos, el Caribe, Centro y Sudamérica. El tema migratorio, sin duda, es un candidato serio a ocupar un sitio prioritario en las futuras políticas de prevención de violencias.

Respecto a mecanismos de participación, el Centro realizó dos reuniones nacionales de Consejos de Participación Ciudadana en 2011 y 2012 para intercambiar experiencias, así como promover su conformación. Al inicio, se enviaron cuestionarios a todas las Entidades Federativas y Municipios beneficiarios del SUBSEMUN, de los que se desprendió que, a 2010, sólo la mitad contaban con instancias de este tipo. En 2012, la Mesa de Seguridad de Juárez expuso su proceso de conformación y posteriormente, se publicó una guía realizada por reconocidos académicos de la Universidad Veracruzana, que pretendía aportar herramientas metodológicas para las instancias interesadas.

Los observatorios ciudadanos de seguridad tuvieron dificultades casi insalvables para operar, derivadas en parte de la ilógica decisión del Centro en 2011 de utilizar 103 indicadores que nunca fueron conocidos públicamente. Puesto que el proyecto de observatorios era el más complejo de todo el Catálogo, a menudo se requería más de un año para madurar, además de que era dudoso que se tuvieran que dedicar recursos públicos a una actividad que, como se mencionó en una entrevista, podía conducir la sociedad civil¹⁵³.

¹⁵⁰ CNPDyPC. Presentación abril 2011.

¹⁵¹ Entrevista a Elsa Jiménez. 29/01/16.

¹⁵² Diario Oficial de la Federación. *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales*. 15/02/2012.

¹⁵³ Entrevista a Leopoldo Rodríguez Aranda. 29/01/16.

La discusión respecto a los observatorios puede asumir ciertas complejidades. Como parte de sus funciones legales, las áreas de seguridad deben tener sistemas de información, recopilación de estadística delictiva y labores de inteligencia avanzadas. En contrapartida, los observatorios radicados en la sociedad civil surgen por la falta de información oficial o su precariedad.

Pese a la popularidad que adquirió esta figura, los observatorios no pueden ser un subterfugio que encubra la incapacidad del gobierno para elaborar estadística sólida. Al menos en la experiencia colombiana, el observatorio CISALVA de Cali tiene su base en una universidad, mientras que el de Bogotá fue construido por el sector empresarial.

A pesar de innumerables restricciones, obstáculos y resistencias, los gobiernos estatales y municipales tuvieron posibilidades objetivas de perfilar políticas públicas de prevención y en su mayoría desperdiciaron esa valiosa oportunidad.

En casi todas las entrevistas realizadas para este capítulo hubo consenso en la falta de consolidación de algún programa de prevención encomiable, financiado con recursos de seguridad. En sentido contrario a iniciativas de la sociedad civil, aunque sería muy deseable consolidar un buen compendio de prácticas nacionales.

3.4.6.2.1 Resultados

Producto de una planeación deficiente, el CNPDyPC dispersó demasiado sus funciones. Es sintomático que tras el cambio de administración federal en 2012, la titularidad en el cargo estuviera vacante por ocho meses sin que nada grave ocurriera. Sin embargo, por normatividad, el Centro continúa como el responsable directo de la conducción de la política nacional de prevención, al menos hasta que cambie la Ley de Seguridad.

La creación de Subsecretaría de Prevención en el gobierno de Peña Nieto rompió con toda la lógica del recientemente reformado Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues su existencia se fundó solo en un reglamento interno, que al final volvió a fusionar las tareas de seguridad a la Secretaría de Gobernación.

En el ámbito de la seguridad, como coinciden estudios de la ASF y las organizaciones civiles, los recursos federales desafortunadamente se convirtieron en auténticas cajas negras de opacidad para los Estados y Municipios.

El Centro aportó en su fundación criterios de desempeño para los programas que en buena medida desaparecieron con el nuevo sexenio. Aun dentro de los márgenes constitucionales de la autonomía municipal, es del todo perjudicial que los municipios

tengan “carta libre” para hacer cualquier cosa sin rendición de cuentas ante otros órdenes de gobierno y la sociedad.

Pese a las estrechísimas capacidades de seguimiento y los vacíos legales, en el Centro se elaboró una sistematización final de los programas de prevención en SUBSEMUN 2011 y 2012. Al primer año se encontró que del total de programas concertados con los municipios, se entregaron 73 por ciento de productos. Al segundo año el porcentaje de productos entregados decreció pues sólo se entregaron 60 por ciento de los proyectos concertados con la Federación¹⁵⁴. Los datos anteriores reflejan que un porcentaje importante de municipios registró niveles significativos de incumplimiento, nunca se supo que ocurrió con sus programas de prevención y peor aún, esta omisión no implicó una sanción al municipio como podría ser excluirle del subsidio federal.

Desde luego, que los municipios comprobaran sus acciones ante la Federación mediante una buena propuesta en el papel, no significaba en absoluto que se hubiera iniciado un auténtico proceso social de transformación. Según una extensiva revisión del Centro, sólo un 12 por ciento de los municipios cumplieron en 2012 al 100 por ciento con los requerimientos previstos para los proyectos de prevención¹⁵⁵.

En descargo de las atribuladas autoridades locales, cabe hacer notar que SUBSEMUN sigue un largo peregrinar burocrático que impide que las instancias responsables ejerzan con oportunidad los recursos. La ASF detectó que en 2012 “existe retraso en la entrega de los recursos a los municipios, por el Secretariado Ejecutivo (Federación) o de los gobiernos estatales”¹⁵⁶.

Pese a que la ASF desempeña una labor encomiable de seguimiento y supervisión, está claro que su función no es ilimitada y tampoco puede corregir todos los vacíos de la administración pública en la rama ejecutiva. Resulta objetable, como se deriva de los propios estudios de la Auditoría, que los fondos y subsidios federales de seguridad operen sin una ruta administrativa bien cimentada y perdurable a través del tiempo.

En lo concerniente al FASP, la ASF detectó niveles de subejercicio cercanos al 40 por ciento, de 2008 a 2011¹⁵⁷, mientras que un estudio conjunto de las organizaciones Causa en Común y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para 2011

¹⁵⁴ Entrevista a Silke de la Parra. Directora de Evaluación de Programas. 18/02/16.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. ASF, CDMX. Jun. 2013. Pág. 220.

¹⁵⁷ *Ibid.* Pág. 166.

concluyó que la mayoría de entidades no ponían a disposición del público información presupuestal de seguridad¹⁵⁸. Con ello, se hacía imposible evaluar la efectividad del gasto.

Además de ser inaceptable que los Estados no apliquen con diligencia los recursos a los que tienen acceso, es peor aún que no exista mayor publicidad de la información en seguridad para que la sociedad evalúe los estándares de desempeño de las instituciones.

SUBSEMUN creció en su número de beneficiarios de 150 a 239 desde 2008 a 2012. Sin embargo, sus criterios de elegibilidad daban un incentivo perverso, pues entre los requisitos para acceder al recurso se encontraba ser un Municipio de alta incidencia delictiva, de manera que no tenían una razón apremiante para reducir la inseguridad. Respecto a los programas preventivos, la ASF encontró que de una muestra de 21 entes auditados, se destinaron recursos a prevención del delito con participación ciudadana, sin embargo estos “se dispersaron en una multiplicidad de programas, planes, diagnósticos y actividades que no tuvieron el impacto esperado en la sociedad, debido a que no se difundieron entre la ciudadanía a fin de que los conociera y participara activamente en los mismos, por lo que sus resultados fueron limitados”¹⁵⁹.

La dispersión sin duda, tuvo un efecto negativo en la efectividad de los proyectos.

3.4.7 Los diálogos del adiós.

Producto de los Diálogos por la Seguridad, el Ejecutivo Federal dispuso que el CNPDyPC realizara la Convocatoria a Organizaciones de la Sociedad Civil. En 2011, 26 organizaciones accedieron a 46 millones de pesos y al año siguiente, se destinaron 35 millones a 21 asociaciones¹⁶⁰.

A finales de 2012, el Programa de Convivencia Ciudadana (PCC) de USAID, publicó la experiencia de 11 llamadas buenas prácticas de la sociedad civil en prevención en el marco de la Iniciativa Mérida, en coordinación con el CNPDyPC¹⁶¹. Aunque en otros espacios de la administración pública, como el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) se dio un trabajo cooperativo con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en trabajo de campo, la apertura de mecanismos para las alianzas del gobierno con sectores

¹⁵⁸ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)/Causa en común. *Rendición de cuentas en el uso de los fondos federales para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*. IMCO/Causa en Común, CDMX. Ago. 2013. Pág. 7.

¹⁵⁹ ASF. *Diagnóstico sobre la opacidad*. Op. Cit. Pág. 224.

¹⁶⁰ Presidencia de la República. *Entregará SESNSP 46 mdp a OSC para proyectos de prevención social*. 24/04/2011 y SESNSP. *Ganadores de la Convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación*, 2012. Comunicado de prensa.

¹⁶¹ Véase USAID. Programa de Convivencia Ciudadana. *Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia*. USAID, CDMX. 2012.

sociales es un área que podría seguirse explorando, siempre con reglas claras, transparentes y proporcionales.

En el marco de los Diálogos por la Seguridad, la UNAM presentó en agosto de 2011 -igualmente de forma tardía- un documento que identificó numerosos problemas en la estrategia de seguridad y dio 36 propuestas específicas para realizar un viraje. En este planteamiento se destacó que “el presupuesto público destinado al castigo y a la prevención está proporcionalmente desequilibrado en beneficio del primero”¹⁶².

Dicho argumento no carecía de razón, sobre todo si se consideran datos abrumadores que dan cuenta de lo infinitesimal que fue la prioridad presupuestal a la prevención: Según el análisis presupuestario presentado en el *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* (CASEDE 2012), el gasto conjunto de las instituciones de seguridad tuvo la evolución siguiente:

México, gasto en seguridad 2007-2012 (Miles de millones de pesos)

AÑO	MONTO
2007	67,145
2008	78,530
2009	107,286
2010	105,981
2011	118,069
2012	133,497

Fuente: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. CASEDE, CDMX. 2012. Pág. 148.

En contrapartida, los programas de prevención tuvieron mucho menos recursos: Alrededor de mil 300 millones anuales para PREP, 329 millones para PES en su mejor momento, no más de mil 100 millones anuales para todo el sistema de salud enfocado a adicciones y poco más de mil millones en promedio durante los dos últimos años de SUBSEMUN¹⁶³. En forma análoga, el PREP que empezaba a rendir frutos, operó con recursos equivalentes al 2 por ciento del presupuesto para Desarrollo Social¹⁶⁴. A través de los sexenios, el gasto público en prevención *vis a vis* reacción mantuvo inercias constantes, por lo que es factible suponer que la política nacional fue un paliativo exiguo frente al contexto de violencia que se agravó después de 2007.

¹⁶² UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*. CDMX, Agosto, 2011. Pág. 5.

¹⁶³ Cfr. IMCO/Causa en Común. *Op. Cit.* Pág. 2 y SESNSP *Libro blanco SUBSEMUN. Op. Cit.* Pág. 113.

¹⁶⁴ Peñaloza, Pedro. *México a la deriva; y después del modelo policiaco ¿Qué?* UNAM. Ed. Porrúa, CDMX. 2012. Pág. 91.

Al sugerir la primacía de la prevención sobre el control, el documento de la UNAM enfatizó:

Toda medida previa que reduce los riesgos de un evento que contraviene los fines de la seguridad y la justicia es más útil, eficaz y eficiente que aquella que busca controlar los daños consumados. El nuevo equilibrio debe al menos buscar que sea equiparable el gasto público dedicado a la prevención que el destinado al control. Debe priorizarse el desarrollo de estrategias modernas de prevención que promuevan conductas tendientes a la reducción de riesgos. A su vez, la mejor prevención es la que fortalece la cohesión social y, en esa medida, revierte la exclusión¹⁶⁵.

Durante la discusión del documento universitario en el Castillo de Chapultepec, Calderón descartó el posible desbalance entre prioridades al aducir que los presupuestos sectoriales de Desarrollo Social, Educación y Salud eran superiores al de seguridad¹⁶⁶. Sin embargo, lo que la propuesta de la UNAM exponía era que, por sí mismos, los programas de prevención eran insuficientes en comparación a los montos mucho más cuantiosos del sector seguridad.

Es preciso reconocer en los Diálogos la insólita disposición presidencial por encarar y defender su postura públicamente, ante sectores que no habían dialogado en esas condiciones para expresar sus preocupaciones. Otra cosa hubiera sido si esta tentativa de diálogos públicos a ese nivel hubiera iniciado al primer día de gobierno. Un punto climático de estos intercambios fue cuando Calderón justificó ante el MPSJD de Javier Sicilia, la actuación del Estado pese a la debilidad institucional:

Yo tengo que actuar con lo que tengo y estoy seguro que usted hubiera hecho exactamente lo mismo que yo. ¿Sabe qué? Si estuviera en la posibilidad de evitar un crimen y no tuviera más que piedras en la mano, lo haría con las piedras, esperando que por lo menos tuviera un momento el último aliento de David para hacerlo. Pero así hay que hacer las cosas en un México que está dolido, que no es poco lo que tenemos¹⁶⁷.

Tuvo cierto mérito que al penúltimo año de gobierno se abrieran cauces para explorar nuevas políticas de Estado. Porque al final quedó muy claro que, sólo con piedras, era difícil llegar demasiado lejos.

3.4.8 Balance final

Como se argumentó a lo largo del capítulo, hay una abrumadora evidencia que apunta que la estrategia de Felipe Calderón basada discursivamente en la “guerra contra las drogas” no contó con información y planeación suficientes de cara a los enormes

¹⁶⁵ UNAM/IIDC. *Op. Cit.* Pág. 10.

¹⁶⁶ Presidencia de la República. *Diálogos por la Seguridad con la UNAM* 05/09/11.

¹⁶⁷ Presidencia de la República. *Diálogos por la Seguridad con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)* 23/06/11.

sacrificios sociales, materiales y humanos que se comprometieron en el país durante seis largos años.

Los tres giros discursivos del presidente en su estrategia de seguridad, desde una posición ambigua, a una punitiva y finalmente a una postura más negociadora, dan cuenta que la administración no pudo romper las inercias contingentes con que se planean las políticas en la materia.

A pesar de ello, cabe destacar un movimiento dialéctico donde la estrategia gubernamental contó con cierto apoyo de autoridades constituidas en gobiernos locales y sectores empresariales, a la vez que la sociedad civil pudo posicionar en el debate público la urgente necesidad de cambio institucional a través de coyunturas como lo fueron la Reforma Constitucional Penal, la Reforma de Derechos Humanos y el ANSIL.

El recrudecimiento de las violaciones a Derechos Humanos, los múltiples estudios que señalaban la crisis de los subsistemas de procuración de justicia y penitenciario, el incremento explosivo de todos los delitos tras la declaración de “guerra”, así como los emblemáticos y trágicos episodios de violencia cotidiana, pusieron de relieve la importancia de trabajar en el fortalecimiento de un estado democrático de derecho.

La profunda crisis de desconfianza, así como el pobre desempeño de las instituciones de seguridad y justicia en todos los órdenes de gobierno hicieron patente el debilitamiento del régimen de garantías para el ejercicio de la ciudadanía en México.

Es notorio que los presupuestos de seguridad y la tasa de homicidios crecieron más del doble durante el período, a un ritmo muy similar. Con ello, quedó expuesta la ineficiencia del enfoque punitivo para concebir y afrontar la inseguridad como un fenómeno socialmente arraigado, para el cual son necesarias respuestas mucho más profundas que las nociones superficiales de control del delito.

Las dicotomías de “buenos, malos o antisociales” tan frecuentes en discursos políticos, medios de comunicación o en el lenguaje común, empobrecen el entendimiento y la calidad del debate en torno a la inseguridad, además de oscurecer los orígenes culturales y estructurales de la violencia.

En materia de prevención de la criminalidad, la administración arrancó con tres programas: Espacios públicos, escuela segura y atención de adicciones a través de los Centros Nueva Vida. A estos se sumaron hacia la última mitad del periodo la estrategia Todos Somos Juárez y la reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública que preveía destinar recursos etiquetados para ejercerse desde lo local.

En una visión de conjunto, la operación de estos programas reveló debilidades notables, desde la definición del campo de acción que requerían cumplir las políticas de prevención de la criminalidad, la insuficiencia de diagnósticos, la dificultad de las instancias gubernamentales federales y locales para incursionar en un tema novedoso para México, así como la falta de continuidad.

Desde esta óptica panorámica, el planteamiento mismo de los ejes de una política nacional de prevención parecía exigir entrar a un compromiso decidido del gobierno para entrar, en conjunto con la sociedad, a un proceso deliberativo que llegó demasiado tarde con los *Diálogos por la Seguridad*, donde los actores sociales exigieron al calderonismo cambiar la perspectiva de confrontación por una basada en la seguridad ciudadana.

A medida que el partido entonces gobernante en la Federación perdió preponderancia en los espacios políticos locales, los programas de prevención quedaron a merced de instancias estatales y municipales mal preparadas y escasamente comprometidas por impulsar una transformación favorable desde lo local. En lo sucesivo es fundamental que la sociedad civil continúe en la lucha por la máxima publicidad posible, para lograr un seguimiento eficaz al ejercicio de recursos públicos.

Pese a no pocas inconsistencias, algunos programas preventivos podrían continuarse mediante un exhaustivo replanteamiento que ayude a eliminar incentivos perversos, como fueron asignar recursos a los beneficiarios con base en altas tasas de incidencia delictiva, sin recibir compromisos a cambio, o que no se contaran con suficientes herramientas para sancionar el mal desempeño de los gobiernos.

La definición de los ámbitos de acción en los programas de prevención de la criminalidad es una cuestión de extrema importancia para el diseño de política pública. Al respecto es fundamental mejorar considerablemente los insumos de información.

Durante el periodo se demostraron vacíos importantes en atención de fenómenos notoriamente vinculados a la reproducción de la violencia como la deficiente planeación de las ciudades, la ausencia de una política migratoria respetuosa de derechos o la situación de las juventudes, por citar sólo tres ejemplos.

Por el carácter de sus funciones en materia de información, desarrollo institucional, control de confianza, así como prevención de la criminalidad, el Sistema Nacional de Seguridad Pública debiera ocupar un sitio de especial relevancia que requiere mejora y revisión continua.

No obstante, la instancia máxima de coordinación en la materia debe reconstruirse con base en su capacidad de conducción de la política de seguridad y prevención.

Mientras el SESNSP persista sólo como un mero organismo de distribución de recursos, se perderán las posibilidades de generar acuerdos de más largo alcance entre la Federación, los Estados y los Municipios, en el entendido de que la seguridad continúe como función concurrente entre los tres órdenes de gobierno.

La política de prevención, a no dudarlo, requiere fortalecerse como un recurso intersectorial que va más allá de las respuestas dentro del ámbito de la justicia criminal.

Las prácticas que supone el discurso de la seguridad ciudadana todavía están muy lejos de afianzarse en las instituciones públicas, aunque la Reforma Penal sentó bases para un renovado sistema de justicia, persisten graves rezagos en el diseño e implementación profesional de política pública o la perspectiva institucional hacia la política de drogas, esta última aún anclada a una postura conservadora que es contraproducente al fin último de una política gubernamental, que debiera ser la reducción de la violencia.

Capítulo IV. Chile. La Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004-2010)

4.1 Contexto sociohistórico.

En este apartado se resumirá el entorno en el que se introdujeron las políticas y discursos de seguridad ciudadana y prevención de la criminalidad en el Estado moderno chileno, considerando el primer documento oficial de carácter público donde se refirió el tema, en el último tercio de la administración de Ricardo Lagos (2000-2006)¹.

La conformación de la política de seguridad requiere concebirse como una dinámica compleja que partió de circunstancias extremadamente adversas heredadas de la dictadura y el inacabado proceso de transición política.

Aunque, como ya se dijo, la formalización ocurrió con la Política Nacional de Seguridad Ciudadana de 2004 (PNSC), se consideró adecuado ampliar el análisis a la gestión de Michelle Bachelet (2006-2010) con su Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) para analizar líneas de continuidad y ruptura que definieron rumbos para la institucionalización en el ámbito de la prevención.

En retrospectiva, no es posible comprender cabalmente la política chilena de seguridad sin referir la ruptura que representó el golpe de 1973, que erosionó pilares fundamentales del orden legal, político y social, condición que no se revirtió del todo por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia² desde el fin de la dictadura en 1990. Numerosos análisis³ señalan el derrocamiento del presidente Allende como el punto analítico de quiebre de la institucionalidad.

¹ En 1995, durante el gobierno de Eduardo Frei, se redactó una Política Nacional de Seguridad Ciudadana que no fue hecha pública y se tomaron medidas iniciales para crear estructuras regionales relacionadas con el tema a través de la figura de Consejos Comunales de Seguridad Pública. Sin embargo, salvo la confidencialidad del documento, no se conocen muchos más detalles.

² La Concertación de Partidos por la Democracia es la coalición de diversas agrupaciones políticas, entre las principales, el Partido Demócrata-Cristiano de centro-derecha y el Partido Socialista, que durante 4 periodos sucesivos (1990-2010) dirigieron el gobierno en Chile.

³ Vid. Lagos Escobar, Ricardo. *Concertación de partidos por la democracia*. Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, núm 20, 2008. Universidad de Alcalá, Madrid España; Dammert Lucía. *El gobierno de la seguridad en Chile (1973-2003) en Experiencias y Desafíos*. Municipalidad de Valparaíso/Red Urbal. Santiago,

Pese a que las particularidades del golpe aún son motivo de profundo debate y revisión histórica, un dato objetivo es que la junta militar encabezada por Augusto Pinochet anunció desde su primer mensaje el control *de facto* de todas las ramas de las fuerzas de seguridad, incluyendo la policía nacional, Carabineros de Chile, que pese a su formación militar, seguía una línea de mando civil. Entre sus primeras medidas, la dictadura legalizó la transferencia de la corporación desde el Ministerio del Interior a Defensa, con lo que la institución, reconocida como “la mejor policía de América Latina”⁴ se convirtió en un ejecutor más de la represión política. Sobre este momento cismático, Ricardo Lagos cuestionó: “Las Fuerzas Armadas actuaron como lo habría hecho una fuerza de ocupación militar extranjera”⁵.

Con la imposición autoritaria se trastocaron amplísimos ámbitos de la vida social, desde el funcionamiento de los poderes públicos, partidos, prensa, universidades, centros de trabajo y organizaciones sociales, al grado de considerarse el lapso 1973-1990 como una época de “apagón cultural” donde el pluralismo y la vitalidad del cuerpo social quedaron en suspenso.

En la academia se suprimieron la formación crítica, las libertades de pensamiento, expresión y cátedra, dando paso a una reorientación del conocimiento que privilegió una tecnificación creciente, encaminada a las necesidades planteadas por el esquema neoliberal de mercado y el modo de inserción nacional a la globalización⁶. Una de las medidas que siguieron al golpe, fue nombrar a militares como rectores y suprimir espacios vitales de desarrollo para las disciplinas sociales y humanísticas.

Como muestra de la magnitud de la fractura, cabe citar a Padilla Ballesteros sobre la variedad de medidas coercitivas emprendidas por el régimen para el control social y político:

2004 y Garretón, Manuel Antonio. *Social sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth*. Social Science Information. June 2005, Vol. 44 no. 2-3.

⁴ Así se considera en Collier, Simon y Sater, William. *Historia de Chile 1804-1994*. Cambridge University Press. Madrid, España 1998. Pág. 194.

⁵ Lagos, Ricardo. *Mi vida*. Ed. Debate, 2013. Pág. 273.

⁶ Un excelente análisis sobre la evolución de la academia se puede encontrar en Garretón, Manuel Antonio. *Op. Cit.*

Medidas tomadas durante la dictadura⁷

Represión	Política
Aniquilamiento de focos de resistencia popular armada en cordones industriales, poblaciones, campamentos, universidades y sectores rurales.	Disolución del Congreso.
Represión al interior de Fuerzas Armadas y Carabineros contra tropas y oficiales que se negaron a obedecer a los mandos golpistas.	Disolución de los partidos políticos de izquierda y receso de todos los demás.
Búsqueda, detención y muerte de funcionarios de la Unidad Popular, trabajadores y partidos de izquierda.	Promulgación de “decretos-ley” contra el sistema legal y constitucional, con la complicidad de la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría de la República.
Negación de salvoconductos para salir del país.	Disolución de organizaciones populares municipales, provinciales y nacional.
Clausura de medios de comunicación no afines.	Control de la actividad nacional en niveles administrativo, educativo y poblacional.
Control militar sobre universidades y centros de enseñanza.	
Estado de sitio y toque de queda permanente.	
Campos de concentración de detenidos políticos en el país (Estadio Nacional).	
Coordinación de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y las policías.	

Resulta sorprendente notar que -pese al prolongado *impasse* autoritario Carabineros conserva una valoración positiva y perdurable⁸ pese a los cuestionamientos

⁷ Padilla Ballesteros Elías. *La memoria y el olvido*. Archivo Chile. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Santiago de Chile, 2005. www.archivochile.com/Ceme/recup_memoria/cemememo0018.pdf Consultado el 1/3/2017.

recurrentes sobre su desempeño en el manejo de la protesta social o la operación del conflicto histórico con el pueblo Mapuche, temas que indudablemente ponen en tela de juicio las posibilidades de avance hacia la consolidación de una seguridad democrática.

La adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense en la dictadura con énfasis en la lucha anticomunista, transgredió el marco constitucional vigente, alteró las relaciones civiles-militares y rompió con una estabilidad en el sistema político que, como es bien conocido, era infrecuente en la región. Jorge Tapia Valdés expresa cuál era la tradición de las fuerzas armadas nacionales:

La doctrina militar chilena [antes de la dictadura] atribuía a las fuerzas armadas un papel profesional de custodia y salvaguardia de la Seguridad Nacional dentro del total respeto del orden jurídico y acatamiento a las decisiones soberanas de los gobiernos civiles legalmente constituidos. El texto constitucional chileno asignaba expresamente a los institutos armados un carácter profesional y esencialmente obediente a la autoridad gubernativa. Consagraba también la prohibición de “deliberar”, es decir, vedaba a los militares pronunciarse sobre la oportunidad, contenido, legitimidad o legalidad de las decisiones gubernamentales y emitir juicios o realizar acciones que sobrepasaran el ámbito profesional que les era propio⁸.

Este elemento se verifica en el marco jurídico que sustenta el carácter de la fuerza pública. El artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile de 1990 señala a la institución como un “cuerpo policial armado” “esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado” que no debe tener ningún carácter partidista y se encuentra regulado por la ley en comento, su Estatuto, Código de Justicia

⁸ El índice de la Fundación Paz Ciudadana-Adimark 2000-2011 otorga una evaluación estable y muy favorable de cinco puntos de siete posibles tanto a Carabineros como a la Policía de Investigaciones de Chile. Tudela-Poblete Patricio. *La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile*. Revista Criminalidad. Policía Nacional de Colombia. Vol 54 No. 1. Ene-Jun 2012. Pág. 389.

⁹ Rojas, Jaime y Viera-Gallo José Antonio. Citado en Tapia Valdés, Javier A. *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. Ed. Nueva Imagen, CDMX. 1980. El autor reconoce no obstante, que previo al golpe, se había dado un fuerte proceso de adoctrinamiento de militares chilenos en la Escuela de las Américas. Pág. 124.

Militar y reglamentación interna¹⁰. Pese a reformas posteriores, ni aún con el retorno a la democracia se modificó la jurisdicción militar de la policía.

Con la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, la dictadura pinochetista promovió de modo intensivo una visión hegemónica de la sociedad, como lo ejemplifica el *slogan* promovido por el régimen de tener “en cada chileno un soldado”¹¹.

La independencia del Poder Judicial fue mermada al convalidar en los hechos, la lógica de la Junta Militar de gobernar por bandos y obstruir la tramitación diligente de recursos jurídicos que, aún en dictadura, presentaron organizaciones defensoras de víctimas de la represión ante tribunales chilenos¹². El Informe Rettig –cuyo sentido se mencionará adelante- explicita cómo operaba el equilibrio de poderes previsto en el marco jurídico:

Con sujeción a la Constitución de 1925, el ejercicio de las funciones estatales correspondía a órganos independientes, separados y recíprocamente fiscalizados. Se cumplía pues, en el ámbito normativo institucional chileno, el axioma según el cual, para que en el desempeño de una función estatal los órganos no incurran en abusos, es menester dividir sus poderes, limitarlos, controlarlos y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores al ordenamiento jurídico. Tal era el régimen implantado en la Corte Fundamental de 1925, el mismo que, con algunas variaciones, se aplicaba desde la Constitución de 1833.

Examinado en esa perspectiva, lo sucedido a partir del 11 de septiembre de 1973 representó una alteración profunda del sistema gubernativo chileno.¹³

En el ámbito de las libertades públicas, se implementaron medidas draconianas como el estado de sitio, que impidió la circulación a toda la población por las noches,

¹⁰ Ministerio de Defensa Nacional. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. (18961) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago de Chile, 1990. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329> Consultado el 1/3/2017

¹¹ Tapia Valdés, Jorge. *Op. Cit.* Pág. 135. En el ámbito de la defensa jurídica de los desaparecidos, sobresalió en los primeros años de la dictadura la labor de organizaciones como la Vicaría de la Solidaridad.

¹² Dos de las organizaciones más importantes en la defensa de los Derechos Humanos fueron el Comité de Cooperación para la Paz en Chile (1973-1975) y la Vicaría de la Solidaridad (1976-1992). Véase Biblioteca Nacional de Chile. Proyecto web de Memoria Chilena. www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3547.html Consultado el 1/3/2017

¹³ Informe Rettig. I Tomo Pág. 46. <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/informe-rettig.htm> Consultado el 1/3/2017

medida que se prolongó por quince años -hasta 1988- ocho años después de la promulgación de la Constitución de 1980, que tenía severos vicios de origen, siendo el más conspicuo, el haber sido pronunciada por un gobierno ilegítimo¹⁴.

Además, el papel de los medios de comunicación se limitó al rol de reproductor de la voz oficial. El principal diario del país, *El Mercurio* -controlado por el magnate de medios Agustín Edwards- fue enteramente funcional al poder para legitimar el golpe, controlar y manipular el flujo de información, sostener el discurso dominante y desvirtuar múltiples acciones de resistencia.

Para el control de la seguridad interna, la dictadura construyó un marco institucional que garantizaba la predominancia de las Fuerzas Armadas, mediante la creación de una instancia directiva como el Consejo Nacional de Seguridad (COSENA), que congregaba a las ramas militares al más alto nivel y en el ámbito operativo, la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y su sucesor, la Central Nacional de Informaciones (CNI), estos últimos con probada responsabilidad en la persecución y ejecución selectiva de disidentes políticos¹⁵.

Durante sus casi diecisiete años de duración, el régimen militar alzó diques que le garantizaban la impunidad en el futuro, como lo reflejan la Ley de amnistía (2, 191) de 1978 que eximía de responsabilidades a los participantes del golpe¹⁶ o incluso ya en el primer gobierno de transición, la Ley Orgánica del Congreso Nacional que impedía a los diputados investigar o acusar a funcionarios por actos anteriores a 1990¹⁷. Es notorio cómo la legislación y el discurso oficial en dictadura invocó con frecuencia un “deber

¹⁴ Respecto a la intervención en las universidades véase Garretón, Manuel *Op. Cit.* Mientras que una interpretación sobre el funcionamiento del poder judicial y la instauración del estado de sitio se puede consultar en Hilbink, Lisa. *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile.* FLACSO, CDMX. 2014.

¹⁵ La acusación del juez español Baltazar Garzón a Pinochet por genocidio, terrorismo y tortura, se encuentra fundada en la operación de estas agencias de inteligencia. Un compendio de información del caso se puede encontrar en el sitio Web de la Fundación Pro Acción por Derechos Humanos. <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/pinochet/pinochet.htm> Consultado el 1/3/2017.

¹⁶ Decreto Ley No. 2191: Ley de Amnistía de 1978. Equipo Nixor. <http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/amnistia.html> Consultado el 1/3/2017.

¹⁷ Visita al Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, 12 Oct. 2016.

patriótico” de imposición de orden contra una orientación ideológica que en todo caso, había llegado con Allende bajo reglas democráticas.

Estudiosos de lo social en Chile trabajaron la noción de “enclaves autoritarios”¹⁸ para significar aquellos amplios espacios de poder que conservó la dictadura aún después de la transición y que determinaron cauces para la evolución posterior del sistema. El funcionamiento de dichos enclaves estableció puntos de tensión, negociación e incluso de permisividad respecto al legado de un proyecto socialmente excluyente como el instalado por Pinochet. Una cuestión todavía sujeta a una dura polémica es hasta dónde pudieron o quisieron llegar los gobiernos civiles en sus aspiraciones de cambio.

Uno de los enclaves más perniciosos impuestos después de 1990, es el anómalo esquema de designaciones “institucionales” en los poderes públicos, que se reservó para el estamento militar: En reformas negociadas un año antes de la transmisión del poder a los civiles, se estableció la inamovilidad de los cargos directivos de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se aseguró que la milicia controlara más de 20 por ciento de las posiciones del Senado, se reservó el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional y permaneció el control castrense del COSENA, máximo órgano de seguridad del Estado, que podría poner en cuestión la supremacía política del Poder Ejecutivo¹⁹.

Las primeras elecciones locales se materializaron hasta 1992. La debilidad intrínseca del gobierno civil hizo que las administraciones de la Concertación -sin importar los resultados electorales- tuvieran fuertes contrapesos del *status quo* y quizá un interés limitado en romper equilibrios precarios.

¹⁸ Vid. Álvarez Veloso, David. *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares. El papel de las Fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*. CLACSO 2004; Boeninger, Eduardo. *Gobernabilidad. Lecciones de la experiencia. Democracia en Chile, Chile rumbo al futuro*. Santiago de Chile, Ed. UQBAR, 2014; y Garretón, Manuel Antonio. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile*. Santiago de Chile, CLACSO 2012.

¹⁹ Una explicación consistente sobre los enclaves autoritarios mencionados se puede encontrar en Fernández Fredes, Francisco. *La constitución chilena de 1980: Enclaves autoritarios y cerrojos institucionales* en Concha Cantú, Hugo (Coord) *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. CDMX, 2002.

La tutela autocrática de la transición limitó el alcance de una variedad de aspectos: Desde el más importante, que era la generación de una nueva Constitución (un asunto todavía irresuelto en la agenda política) hasta la aprobación de leyes y la reorganización administrativa del Estado.

Por medio de la reforma constitucional realizada en el período de Lagos en 2005, se retrotrajeron algunos de estos diques, al restablecer la sujeción del Ejército a la autoridad del Ejecutivo, la libre remoción y nombramiento por parte del Presidente de los cargos de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y la eliminación de senadores designados. Hasta 2011 -irónicamente con el gobierno de derecha de Sebastián Piñera- se consumó el regreso del mando de Carabineros de Chile del Ministerio de Defensa a Interior, aunque se preservó una excepcionalidad en la sanción de aquellas malas actuaciones policiales, como lo es la mencionada jurisdicción militar.

En este prolongado periodo de ajuste persisten remanentes de estos enclaves autoritarios en el sistema penal. Por citar dos ejemplos conectados entre sí, la Ley de Seguridad Interior del Estado -ejercida férreamente en dictadura- establece todavía un encuadre laxo que permite tipificar como delitos contra el Estado una enorme gama de conductas que probablemente ameritarían ponderarse de otro modo, mientras que abusos de autoridad (que deberían apearse más a la normativa del derecho internacional mediante figuras como tortura o tratamientos inhumanos o degradantes) son regulados por la jurídicamente cuestionable figura de “apremios ilegítimos”²⁰.

4.1.1 Un reformismo acotado y el vuelco hacia el crimen común

Una gran paradoja de la evolución chilena es que la persistencia de los referidos enclaves, no necesariamente debiera leerse como una fatalidad que impidió encausar

²⁰ Un ejemplo de aplicación excesiva es el inciso f) del Título II de Ley de Seguridad Interior del Estado que sanciona a “Los que propaguen o fomenten, de palabra o por escrito o por cualquier otro medio, doctrinas que tiendan a destruir o a alterar por la violencia el orden social o la forma republicana y democrática de gobierno”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 12927. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27292>. Los apremios ilegítimos se regulan por el Art. 150^º Código Penal Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <http://leychile.cl/Navegar?idNorma=1984> Consultados el 1/3/2017.

cambios parciales. Con el retorno del sistema electoral competitivo, la sociedad emprendió tres procesos de reforma centrales en el replanteamiento de la seguridad que están concatenados en el tiempo, con una participación multisectorial de actores estatales y de la sociedad civil, donde son verificables avances relativos: La resolución de los crímenes del pasado, la reforma al sistema de justicia y una adopción discursiva del concepto de seguridad ciudadana.

Sobre el primer aspecto, de enorme delicadeza por su carga histórica, ocurrió una evolución hacia el reconocimiento de los derechos fundamentales y la recuperación de la Memoria. Al tomar posesión, el primer presidente de la Concertación, Patricio Aylwin aceptó explícitamente una necesidad de reconciliación entre la sociedad, fundada en el conocimiento del pasado:

Hemos dicho –y lo reiteramos hoy solemnemente- que la conciencia moral de la Nación exige que se esclarezca la verdad respecto de los desaparecidos de personas, de los crímenes horrendos y de otras graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante la dictadura.²¹

Con este propósito, se creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación que tenía entre sus objetivos: 1) Reconstruir el contexto bajo el cual se originaron los crímenes, 2) Individualizar a las víctimas y en su caso determinar su paradero, 3) Recomendar medidas de reparación y 4) Recomendar medidas legales y administrativas²². De ahí se derivó una comisión específica encabezada por el abogado Raúl Rettig, que en un documento de tres tomos, conocido como el *Informe Rettig*, investigó las desapariciones y torturas cometidas en el período 1973-1990 y emitió recomendaciones al Estado que trataron de ser desahogadas en los años sucesivos.

²¹ Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional. 12 de marzo de 1990. www.gob.cl/2014/12/15/el-discurso-con-que-patricio-aylwin-reinauguro-la-democracia/ Consultado el 1/3/2017.

²² Garretón, Francisca, González Marianne y Lauzán, Silvana. *Políticas públicas de verdad y memoria en 7 países de América Latina*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago 2011. Pág. 17

De acuerdo a José Zalaquett²³ durante 1999, todavía en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), todos los partidos iniciaron contactos con miras a abrir un inusitado espacio de diálogo entre víctimas de desapariciones y por otra parte Fuerzas Armadas y Carabineros, con el apoyo de instituciones religiosas, abogados de Derechos Humanos y sociedad civil, con la idea de ampliar las indagatorias sobre el pasado.

Zalaquett refiere que la iniciativa surgió en medio de dos sucesos centrales como lo fueron el cambio de gobierno de Frei a Lagos en 2000, el proceso jurídico que se seguía contra Pinochet en España y su gradual pérdida de potestades como comandante de las Fuerzas Armadas y senador vitalicio.

La Mesa de Diálogo contó con la participación de Edmundo Pérez Yoma y Mario Fernández, ministros de Defensa de Frei y Lagos respectivamente. Por parte de las víctimas, sobresalió la actuación de la abogada de DDHH Pamela Pereira, quien después intervino también en la negociación de la PNSC. Aún con una carga más simbólica que sustantiva, la Declaración Conjunta con que culminó la mesa, suscrita tanto por víctimas como por autoridades, indicó:

Reafirmamos que es condición del estado de derecho que el ejercicio legítimo de la fuerza quede entregado exclusivamente a los órganos competentes en un sistema democrático, como también el rechazo absoluto a la violencia como método de acción política. Se hace indispensable desterrar y rechazar, de manera categórica, cualquier forma de acceso al poder por vías distintas de las democráticas²⁴.

En 2003, durante el período de Lagos se creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, conocida comúnmente como *Comisión Valech*, presidida por monseñor Sergio Valech Aldunante, la cual amplió los trabajos del *Informe Rettig*, con base en testimonios de más de 35 mil personas. En su explicación del contexto, los hallazgos de la Comisión no podrían ser más contundentes al desacreditar las razones golpistas:

²³ Zalaquett, José. *La mesa de diálogo sobre Derechos Humanos y el proceso de transición política en Chile*. Revista Estudios Públicos No. 79. Invierno 2000. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago de Chile.

²⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Programa de Derechos Humanos. *Declaración de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Reflexiones fundamentales*. 2001.

http://www.ddhh.gov.cl/filesapp/Declaracion_Acuerdo_Final.pdf Consultado el 1/3/2017.

La poca resistencia que hubo [el día del golpe de Estado por los partidarios de Allende] fue esporádica, aislada, sin coordinación entre sí y con una capacidad de fuego ineficaz frente a un ejército profesional cohesionado y, por añadidura, en pie de guerra²⁵.

Por tal razón, la Comisión refutó cualquier argucia que respaldara el llamado “deber patriótico” que supuestamente tenía la institución armada para revertir la inestabilidad política, argumento frecuentemente esgrimido por el pinochetismo:

Frente a la inexistencia de un contexto de guerra interna, en ausencia de una lucha armada que hiciera peligrar el monopolio de la fuerza reservado a las Fuerzas Armadas y de Orden, legalmente no se justificaba la supeditación del ordenamiento jurídico a esa situación de emergencia²⁶

Un seguimiento del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile a las políticas públicas de Verdad y Memoria (que van desde reparaciones, reconocimientos de responsabilidad y creación de memoriales de sitio) revela que las acciones estatales fueron permanentes en la transición, aunque más pronunciadas en el período de Bachelet, cuando se concretó en 2009 la creación del Instituto Nacional de los DDHH (INDH) y la apertura del Museo de la Memoria²⁷. Cabe recordar que una de las víctimas de la represión fue el general Alberto Bachelet, padre de la presidenta, lo que tuvo influencia en un mayor compromiso personal por avanzar en este tema.

Desde una lectura crítica, es evidente que en la mayoría de casos no hubo sanción por los hechos ilegales ocurridos en dictadura y por otra parte, los ciclos relacionados con crímenes de lesa Humanidad son imposibles de cerrar. Sin embargo, lo importante a destacar para los propósitos de esta investigación, es que la discusión sobre los derechos fundamentales se insertó sobre terrenos anteriormente vedados, con lo que se favoreció la apertura de nuevos cauces de articulación y diálogo, aún entre actores contrapuestos.

Los otros dos ejes fundamentales arriba citados del periodo post-transición, la Reforma Procesal Penal y la PNSC se explicarán adelante en secciones específicas.

²⁵ Ministerio del Interior. Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Ed. La Nación SA, Santiago de Chile. 2005. 164

²⁶ *Ibid.* Pág. 166.

²⁷ *Vid.* Garretón, Francisca *Op. Cit.* Pág. 11.

Primero, es preciso abrir un paréntesis para referir sucesos ocurridos en los intersticios del cambio de gobierno: La violencia política.

En las entrevistas durante el trabajo de campo efectuado en Santiago, una coincidencia sorprendente respecto al momento “fundacional” que definió el campo de la seguridad como una cuestión prioritaria, fue el secuestro de Cristián Edwards, hijo del dueño del *Mercurio* en el año 1991 por parte del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR).

A lo largo de la historia de Chile, la familia Edwards se instituyó como una de las más poderosas oligarquías económicas, con una influencia en acontecimientos tan decisivos como la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia y el golpe de Estado de 1973. Según documentan autores como Víctor Herrero o Peter Kornbluh -este último con base en archivos estadounidenses desclasificados de Seguridad Nacional- el quinto Agustín de los Edwards habría conspirado para la caída de Allende desde su ascensión al poder en 1970 hasta el golpe militar e incluso recibió financiamiento de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) para la subsistencia del *Mercurio*, por su línea editorial favorable al golpismo²⁸.

Por su parte, el FPMR surgió a mediados de los ochenta como un ala radical de izquierda que optó por la lucha armada al suponer canceladas las opciones de oposición política. En 1986 el Frente atentó contra Pinochet en un acto que estuvo cerca de costarle la vida y durante los primeros momentos del retorno a la democracia, la organización continuó con su línea de “ajusticiamiento selectivo” esta vez contra Gustavo Leigh, ex comandante de la Fuerza Aérea (uno de los cuatro dirigentes originarios del golpe), y por otra parte, consumó el asesinato de Jaime Guzmán, senador y artífice de la constitución pinochetista de 1980.

²⁸ Véase Herrero, Víctor. *Agustín Edwards Eastman. Una biografía desclasificada*. Ed. Debate. Santiago de Chile 2014. Peter Kornbluh encabeza el proyecto del National Security Archive de la Universidad de Washington, que documenta con base en archivos desclasificados la participación de Edwards en el golpe. Vid: <http://nsarchive.gwu.edu/> Consultado el 1/3/2017.

Los efectos de la actuación del FPMR apenas iniciada la transición en 1990, parecían alterar los delicados equilibrios con los que tenían que maniobrar los gobiernos de la Concertación, los cuales se veían orillados a contener los extremismos políticos de cualquier signo y encontrar una ruta de acuerdos con distintos sectores sociales.

Así como en México el caso Martí representó un detonante del proceso de reformas legales, el plagio y posterior liberación de Cristián Edwards puso de manifiesto la impreparación de las fuerzas de seguridad para el ejercicio de sus tareas. Al recordar el contexto, Edwards padre señaló:

A comienzos de la década de 1990, la sociedad chilena enfrentó un alza inesperada de la delincuencia. El país no estaba preparado técnica ni institucionalmente para ese fenómeno. En septiembre de 1991 sufrí en mi propia familia los efectos de este fenómeno: uno de mis hijos, exitoso ejecutivo de nuestra empresa periodística, de treinta y tres años de edad, fue secuestrado por un grupo extremista durante 145 días, hasta febrero y sólo fue liberado tras difíciles negociaciones. Esto era algo sin precedentes en Chile y produjo gran conmoción en el país. Nació así la idea de crear una institución que, dejando de lado toda diferencia de credo político, religioso, social u otro, se dedicara sistemáticamente a buscar soluciones para el problema delictivo²⁹.

En 1992 Agustín Edwards creó la Fundación Paz Ciudadana (FPC) como un “tanque de pensamiento” especializado, financiado por grupos económicos predominantes del país y con una representación plural que desde su creación incorporó a integrantes de diversos partidos políticos, académicos y funcionarios. La Fundación tuvo un papel decisivo en la generación de las políticas de seguridad más importantes, desde su origen hasta nuestros días.

Inicialmente, la centro-izquierda habría actuado con cierta renuencia tanto a incursionar a profundidad en temas de seguridad, como frente a la influencia que podría ejercer la derecha en la toma de decisiones gubernamentales, a través de la FPC. Sin embargo, se hizo evidente un interés pragmático de atenuar las obvias diferencias históricas entre sectores agraviados por el golpe y una nueva organización que tenía el

²⁹ Herrero, Víctor. *Op. Cit.* Pág. 334.

triple trasfondo de ser asociación civil, agrupación empresarial y punto de confluencia política³⁰.

La propia postulación de Lagos como el primer presidente de la Concertación, proveniente del Partido Socialista (PS) generó dudas sobre el carácter que asumiría su gobierno y cuál sería la reacción del conservadurismo. El periodista Víctor Herrero narra un ríspido encuentro entre Lagos y Agustín Edwards, en el cual ambos personajes acordaron una coexistencia pacífica, tras una serie de concesiones mutuas. Después de ello, el todavía candidato Lagos afirmó en un debate televisivo una frase muy recordada: “Yo firmo todo lo que dice Paz Ciudadana”³¹.

Para un observador foráneo no deja de sorprender la manera en que Edwards y *El Mercurio* fomentaron la conspiración en 1973, apoyaron la dictadura y aún así tuvieron el peso político para permanecer a través de las décadas y regenerarse hasta representar un factor de poder determinante en la reorganización de la política de seguridad en gobiernos democráticos. Lo anterior resulta aún más contradictorio si se pone en cuestión el escaso reconocimiento de responsabilidad que tuvieron el corporativo mediático y su dueño por los actos y omisiones cometidos en el pasado reciente.

Sin embargo, sería un grave error hacer un análisis monolítico sobre la labor de la FPC sin admitir, al menos, contrastes en su trayectoria. El carácter de la organización como punto de influencia y negociación política le llevó en sus dos décadas de existencia, a producir todo tipo de documentos de interés público, desde estudios de alta calidad académica y técnica sobre asuntos específicos de seguridad, hasta material de divulgación de muy dudosa manufactura.

Después del secuestro de Edwards, se reforzó una creciente atención social por los temas de criminalidad, en parte alentados por la presencia pública del emporio comunicacional del empresario. En 1998, la Fundación obtuvo las licencias para utilizar en

³⁰ En las entrevistas sostenidas con Franz Vanderschueren y Alejandra Lunecke se coincidió en señalar que pese a las resistencias iniciales, los gobiernos de la Concertación accedieron a apoyar iniciativas de FPC como una muestra de conciliación.

³¹ Herrero, Víctor. *Op. Cit.* Pág. 343.

Chile un proyecto de la Asociación Nacional de Prevención del Crimen de los EEUU, llamado “Dale un mordisco a la delincuencia” en el que se reprodujo una serie de caricaturas comerciales en TV con un perro llamado *Don Graf* para impulsar entre la niñez mensajes de autocuidado³². Esta rudimentaria idea de prevención generó numerosas críticas, pues por su contenido, las caricaturas de *Don Graf* parecían más bien destinados a generar terror colectivo, miedo y desconfianza hacia el otro, en lugar de aportar información útil que permitiera al teleauditorio ponderar las dimensiones de la problemática delincriminal.

Da la impresión de que el *status quo* mediático pretendía reemplazar en forma nada velada la construcción imaginaria del enemigo público, del anticomunismo hacia la delincuencia común, sin pasar por un análisis metódico sobre cuáles eran los desafíos reales que enfrentaba Chile en torno a la inseguridad.

Hacia principios de los noventa, no había en el país un desarrollo estadístico sólido sobre el problema delictivo. Esta condición cambió con los primeros esfuerzos que realizó la Fundación en asociación con la empresa Adimark para la realización del Índice de Paz Ciudadana. Mientras tanto, en la esfera gubernamental, se comenzó en 2003 la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC) la principal fuente de datos oficiales.

El plagio de C. Edwards generó importantes preocupaciones centradas en la insuficiencia de cobertura policial, deficientes capacidades de investigación, así como una extendida percepción de inadecuación del sistema de justicia para afrontar el problema delictivo. Este último factor animó la reforma que se comenta enseguida.

4.2 Reforma Procesal Penal (2000-2005)

La Reforma Procesal Penal (RPP) inspiró en buena medida a su par mexicana. Sus principios jurídicos, la sustitución de un mecanismo inquisitivo a uno acusatorio mediante

³² Paz Urrutia, María. *Don Graf: Una experiencia de prevención*. Fundación Paz Ciudadana. http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-09-07_Don-Graf-una-experiencia-de-prevenci%C3%83%C2%B3n.pdf. El contenido de las caricaturas promocionales de Don Graf pueden verse en el canal Youtube. Consultado el 1/3/2017.

juicios orales, así como la existencia de figuras como el Juez de Control tienen enormes similitudes, aunque existen algunas especificidades en el caso chileno con la nueva creación del Ministerio Público autónomo y el Instituto de Defensoría Pública (ver capítulo III).

En este caso, el proceso de implementación fue gradual con el propósito de crear una nueva cultura jurídica que transformara un modelo inquisitivo y por otra parte, abrir plazos perentorios para la capacitación de diversos actores participantes en el procedimiento penal. Al acordarse la RPP, se acordó que en 2000 entraría en vigor el nuevo sistema en las provincias de Araucanía y Coquimbo y cinco años más tarde en la Región Metropolitana de Santiago, con lo que se cubriría la totalidad del territorio nacional.

De acuerdo a Daniel Palacios Muñoz, a principios de los noventa se formaron diversos grupos de abogados alrededor de la Universidad Diego Portales (UDP), la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y posteriormente el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), esta última institución dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y que inicialmente recibió apoyo de la agencia de cooperación estadounidense (USAID).

En esta amplia iniciativa participaron personalidades como Juan Enrique Vargas Viancos, Cristián Riego, Jorge Correa Sutil y otros, con ciertos rasgos en común: Representar una nueva generación de abogados con amplia formación en universidades nacionales y extranjeras; tener una afinidad política con la Democracia Cristiana; así como apoyar en la construcción de una agenda de gobierno en esta materia para el segundo presidente demócrata cristiano de la Concertación, Eduardo Frei³³.

³³ Vid. Palacios Muñoz, Daniel. *La reforma procesal penal en Chile: nuevos agentes, sus trayectorias y la reestructuración de un campo*. Revista Política. Vol. 49 No. 1. Santiago de Chile, 2011.

Para Garretón³⁴ la modernización administrativa fue el eje conductor de toda la administración de Frei. Este factor, unido al consenso que establecieron los grupos académicos con instituciones más proclives a la derecha como la FPC, ayudaron a generar mayor aceptación de la RPP:

Este proyecto (la RPP) poseía una perspectiva modernizadora (Vargas, 1998), acorde con el discurso de la transformación del Estado que está presente en la transición democrática, lo que contribuía a disminuir las diferencias políticas en torno a este tipo de proyecto, circunscribiendo la discusión a una lógica de eficiencia de la justicia³⁵.

Al igual que en el caso mexicano, es equivocado caracterizar la RPP como una simple adaptación del modelo anglosajón a un sistema penal de raíces distintas. Dada la multiplicidad de actores que intervinieron en el diseño, Palacios Muñoz identifica algunas de las fuentes de inspiración del cambio jurídico:

Así, finalmente, el Código Procesal Penal Chileno recoge ideas provenientes de Latinoamérica, como son aquellas provenientes del “Código Procesal Penal Modelo para Ibero América”, del derecho europeo continental, y en particular del modelo alemán, así como elementos del sistema anglosajón. De esta manera este código es una traducción de ideas importadas desde el exterior adecuándolas a la realidad de Chile desde una perspectiva que pone énfasis en la modernización de las políticas públicas en justicia³⁶.

Los desafíos respecto a México eran naturaleza distinta, pero de algún modo producto de la obsolescencia de un sistema penal tradicional. Al no existir un Ministerio Público en Chile, la concentración de funciones recaía en el Poder Judicial, con lo que se acumulaban retrasos en la tramitación de asuntos.

Por otra parte, la ausencia de una defensoría pública restaba garantías a los imputados, especialmente a los más humildes que no tenían capacidad de contratar un abogado.

³⁴ Véase Garretón, Manuel Antonio. *Op. Cit.* Cap. VIII.

³⁵ Palacios Muñoz, Daniel. *Op. Cit.* Pág. 58.

³⁶ *Ibid.* Pág. 62.

Es preciso notar que los ritmos de implementación de la reforma, como en México, transcurrieron también en dos periodos distintos de gobierno, por lo que fue en la gestión de Lagos que se empezaron a conocer los primeros resultados.

Originalmente, la adopción de la RPP generó resistencias. Soledad Alvear, ministra de Justicia en el gobierno de Frei, señala el sentido de las objeciones:

Por un lado, el Ejército desconfiaba fuertemente de un órgano creado en democracia para perseguir delitos, lo que podría incluir casos de Derechos Humanos. No querían que los fiscales realizaran indagaciones penales, por lo que solicitaron expresamente que los casos de Derechos Humanos quedaran radicados en el antiguo sistema.

Por otra parte, las organizaciones de Derechos Humanos y sectores de la Concertación de Partidos por la Democracia, veían con malos ojos la aplicación del nuevo sistema a casos de Derechos Humanos, pues la reforma incorporaba la posibilidad de sobreseer definitivamente aquellos casos en los que la responsabilidad penal se encontraba extinguida, generando un nuevo frente interpretativo para la aplicación de la Ley de Amnistía.³⁷

El acuerdo de “base cero” para que la reforma pudiera iniciar sin los pendientes del pasado ayudó a limitar las tensiones.

Los resultados de la RPP son mixtos, aunque en lo general se superaron las expectativas del proceso. Mauricio Duce, abogado de la Universidad Diego Portales, menciona que tan solo al tercer año de implementación, el número de casos terminados superaba incluso a los casos iniciados, lo que permitía abatir rezagos, mientras que la duración de los procesos se redujo hasta en 60 por ciento³⁸.

En tanto, Rafael Blanco uno de los impulsores de la reforma en la universidad jesuita Alberto Hurtado, mencionó que en sus nueve primeros años, la Defensoría Penal

³⁷ Alvear, Soledad y Rafael Blanco. *Diálogos sobre la reforma procesal penal. Gestación de una política pública*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile, 2010. Pág. 78.

³⁸ Vid. Duce, Mauricio. *Diez años de reforma procesal penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos* Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile. 2010. Pág. 16.

Pública brindó asistencia a más de 1 millón 300 mil personas³⁹, lo cual se debe considerar un gran logro si se toma en cuenta que este organismo no existía con anterioridad.

Según los datos citados es claro que la RPP cumplió uno de sus criterios originarios que era incrementar la eficacia. No obstante, es muy poco claro que la reforma haya satisfecho su propósito garantista, en virtud de que Chile es el segundo lugar de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con la mayor tasa de encarcelamiento⁴⁰. Al respecto, Blanco señaló un aumento en la tasa de reclusión en los primeros nueve años de la reforma en un 75 por ciento, por lo que es enteramente debatible que la reforma haya sido lo suficientemente fuerte como para encauzar la política criminológica hacia mecanismos alternos al sistema penal⁴¹.

Similarmente, un estudio estadístico de la Universidad Diego Portales no pudo encontrar ninguna variación estadísticamente significativa en la evolución de la criminalidad después de la implementación de la reforma⁴².

Desafortunadamente, como es perceptible en la evolución de tasas de encarcelamiento, la política de prevención no ayudó a modificar en gran medida los elevados índices de enjuiciamiento criminal. Pese al gran avance en la actualización del sistema penal, el énfasis en lo punitivo permaneció intacto y las nacientes estrategias preventivas poco pudieron hacer para cambiar esta realidad.

Sólo a modo de referencia, cabe citar el incendio de la cárcel de San Miguel en Santiago, en 2010 al inicio de la administración de Sebastián Piñera, donde murieron 81 presidiarios durante un motín. Este hecho, que ciertamente desnudó las carencias del sistema penitenciario, fue utilizado por el entrante presidente de la coalición de derecha,

³⁹ Alvear Soledad y Rafael Blanco. *Op. Cit.* Pág. 119.

⁴⁰ Kearney, Melissa, Benjamín Harris et al. *Ten economic facts about crime and incarceration in the United States*. Hamilton Project, Washington DC: EEUU 2014. Pág. 10.

⁴¹ Alvear, Soledad y Blanco, Rafael. *Op. Cit.* Pág. 133.

⁴² Azócar, María José y Beltrán Undurraga. *Reforma procesal penal y seguridad ciudadana: análisis de cuatro indicadores*. Universidad Diego Portales. Documentos de trabajo ICSO. Número 4/Año 1/Octubre 2005.

En el mismo sentido, la directora de Prevención de CESC, Alejandra Mohor refirió estudios de la institución, los cuales detectaron que no se había encontrado una correlación directa en la evolución de la criminalidad y la implementación de la reforma.

Sebastián Piñera, para cuestionar a los gobiernos de la Concertación, que habían perdido la elección después de ocupar el poder por veinte años continuos.

4.3 La Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

En el Programa de Gobierno de Ricardo Lagos como candidato para el periodo 2000-2006, se enunciaron una serie de compromisos en torno a la seguridad (Ver tabla):

Programa Presidencial de Ricardo Lagos: Seguridad en nuestros barrios y ciudades

Fortalecer la acción de la policía en coordinación del gobierno central con municipios y comunidad.
Desarrollar programas de prevención de la delincuencia en los ámbitos escolar, laboral y comunitario, a través de una red que articule instituciones, organizaciones sociales y comunidad en atención temprana.
Promover la recuperación, cuidado y construcción de espacios públicos.
Establecer compromisos locales de seguridad ciudadana mediante planes con metas concretas por comuna.
Apoyar iniciativas vecinales de seguridad ciudadana por medio de fondos concursables y reconocimiento legal a Comités de Seguridad Ciudadana.
Lucha por erradicar maltrato infantil y violencia familiar.
Fortalecer la coordinación gubernamental de políticas y acciones de seguridad ciudadana, incluido el traslado de la dependencia de las policías del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior.
Concluir e implementar la Reforma del Sistema de Enjuiciamiento Criminal (RPP)
Promover la revisión integral de la legislación penal.
Expandir y mejorar el sistema carcelario.
Eliminar la discriminación contra jóvenes adictos.
Focalizar la acción en el crimen organizado, dotando a los tribunales de instrumentos para distinguir entre el narcotráfico y el microtráfico.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Presidencial de Ricardo Lagos en Dávila, Mireya.

Seguridad ciudadana: Actores y discusión. FLACSO-Chile, 2000.

El programa de Lagos tenía mayor sofisticación que su contrincante Joaquín Lavín del partido Unión Demócrata Independiente (UDI) cuya oferta reproducía el típico recetario del populismo punitivo que gusta tanto a los partidos conservadores. Comenzaba Lavín con la proclama ¡Hay que terminar con la fiesta de los delincuentes! y sugería: 1) Aumentar la vigilancia policial en las calles y los barrios; 2) Tener a los delincuentes en las cárceles y no en las calles; 3) Enviar señales claras (sic) contra la delincuencia, donde proponía cadena perpetua y deslizaba la posibilidad de la pena de muerte; 4) Combatir al narcotráfico; 5) Descentralizar las decisiones en el combate a la delincuencia, mediante un Plan de Seguridad Ciudadana; y 6) Establecer un Sistema de Justicia de Menores⁴³. La forma de afrontar la criminalidad generaba agudas controversias y Lagos, al final, pudo vencer la contienda electoral sólo por un margen estrechísimo.

Hasta este punto, es necesario hacer una ponderación mínima de la situación de violencia asociada a la criminalidad en Chile. Visto en perspectiva comparada con América Latina, los índices delictivos son bajos, estables y aún con una tendencia decreciente en las últimas décadas. En el lapso de 1977 a 2003, la tasa de homicidios se mantuvo en 1.5 por cada cien mil habitantes y en sólo en 1990, año de la transición, se dio un incremento muy marginal de 3 homicidios, para volver a un promedio de 2 casos por cien mil⁴⁴.

Desde 1997, los Carabineros y la Policía de Investigaciones sistematizaron el conjunto de actos delictivos considerados más graves, denominados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) que son robo con violencia, con fuerza, hurto, homicidio, violación, lesiones y violencia familiar⁴⁵. Esta medición, hasta hoy un criterio principal para medir la evolución de la delincuencia motiva suspicacias: Aunque los DMCS agrupan los delitos estadísticamente más numerosos, tienden a invisibilizar los llamados “delitos de cuello blanco”, en comparación con los delitos comunes. Tal situación no es privativa de Chile, pero marca fuertes límites en la comprensión y abordaje del fenómeno delictivo. El

⁴³ Dávila, Mireya. *Seguridad ciudadana: Actores y discusión*. FLACSO-Chile, 2000. Pág. 83.

⁴⁴ Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, 2004. Pág. 24.

⁴⁵ *Ibid.* Pág. 13.

trabajo estadístico de gobierno y actores de la sociedad civil, así como la atención de los medios de comunicación, otorgan una centralidad decisiva a la evolución de los DMCS.

Según información de Oviedo (2001) con datos del Instituto Nacional de Estadísticas, el anuario de estadísticas criminales de Paz Ciudadana y cifras de Carabineros de Chile, la evolución de los delitos de hurto, robo, lesiones, violación, homicidios y suicidios, mostró un comportamiento bastante uniforme de los años 1986 a 1997. De acuerdo a estadísticas de Carabineros y Policía de Investigaciones también citadas por el autor, “los delitos característicos de las ciudades en Chile son aquellos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia (casi el 70 por ciento)”⁴⁶.

No obstante, lo que sí se puede observar en el Diagnóstico de Expertos que dio base cuantitativa a la conformación de la política de seguridad ciudadana en 2004, es que los DMCS tuvieron un incremento significativo de poco más de mil denuncias por cada 100 mil habitantes en 1995 a 2 mil 250 denuncias para 2003⁴⁷. Al momento de la negociación de la PNSC entre distintos actores sociales, el número de denuncias por DMCS se habían duplicado en tres años.

Según la primera encuesta nacional gubernamental (ENUSC 2003) la cifra negra fue de 60.74, que puede ser muy alta si se compara con países desarrollados, pero bastante menor que países como Brasil o México. En un estudio sobre el crimen se establece:

Considerando que diversos estudios muestran a Chile con mayores niveles de confianza y fortaleza institucional en América Latina, la explicación más plausible de esta alta cifra negra comparada podría estar en el bajo monto individual de lo robado y hurtado. Así, la impresión final es que en Chile hay una alta incidencia comparada de delitos de baja cuantía.⁴⁸

La evidencia apunta que los delitos del orden común son los más numerosos que se cometen en el país. Pese a casos emblemáticos como el arriba referido de Cristián

⁴⁶ Oviedo, Enrique. *Democracia y seguridad ciudadana en Chile*. En Briceño, Roberto (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO Bs. As. 2001. Pág. 319- 320.

⁴⁷ Diagnóstico de expertos, 2004. *Op. Cit.* Pág. 22.

⁴⁸ Olavarría Gambí, Mauricio. *El crimen en Chile. Una mirada desde las víctimas*. CESC/Ril Editores. Santiago de Chile, 2006. Pág. 65

Edwards, el secuestro y la extorsión son casi inexistentes, mientras que el complejo conjunto de hechos asociados con delincuencia organizada se encuentra mucho menos estructurado que otros países de la región.

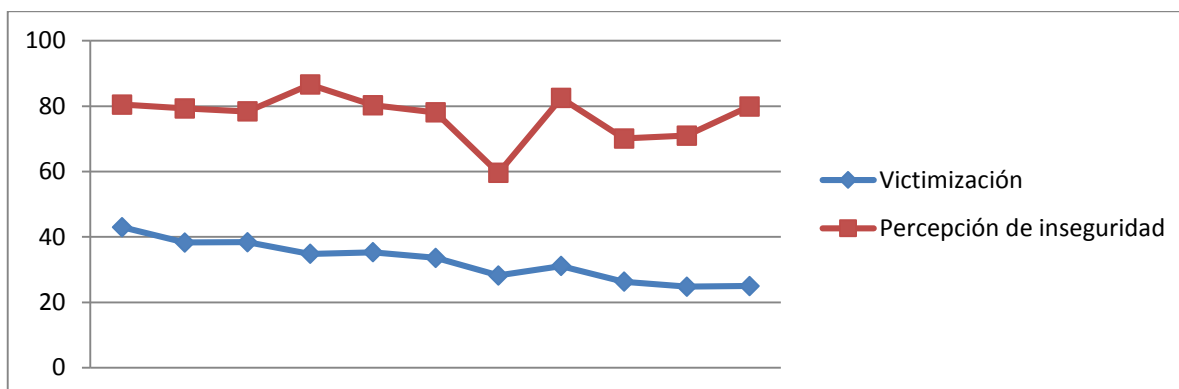
Liza Zúñiga, funcionaria del área de crimen organizado del Ministerio del Interior, plantea cinco hipótesis convincentes sobre las razones por las cuales los problemas de violencia son menores en Chile que en el resto de Latinoamérica: 1) El tipo de violencia, centrada mayormente en delitos patrimoniales, mientras que la violencia homicida no se asocia en su mayoría con el tráfico de drogas; 2) La medición del delito, donde admite que faltaría conocer más la evolución de la violencia sexual; 3) Una política pública relativamente estable; 4) Factores institucionales, entre los que se describen los cambios señalados sobre la supresión de enclaves autoritarios; y 5) Una evolución positiva de indicadores sociales y políticos respecto a la región⁴⁹.

Una inquietud muy presente en la sociedad al momento de la negociación de la política de seguridad de 2004 hasta nuestros días, es la acentuada diferencia entre victimización, la probabilidad de sufrir un delito, y temor, la sensación de inseguridad en la población.

Los resultados de ENUSC 2014 muestran una evolución muy favorable en cuanto a la reducción de la victimización de 43 a 25 por ciento en el período 2003-2014, lo cual contrasta con la altísima sensación de inseguridad, que se mantiene en alrededor de 80 por ciento de la población con una opinión negativa sobre el aumento de la criminalidad. Lo anterior conduce a afirmar, según lo indicado por la encuesta, que la probabilidad de sufrir un delito y la percepción sobre la delincuencia son fenómenos disociados (Ver Gráfica):

⁴⁹ Vid. Zúñiga, Liza. *¿Por qué los problemas de delincuencia en Chile parecen menores que los otros países latinoamericanos? 5 factores a considerar*. Woodrow Wilson Center. Washington DC. 26 jun. 2013.

Victimización y temor en Chile (2003-2014)



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito. ENUSC 2014. Resultados país.

En las últimas décadas, se formaron en Chile numerosas instituciones y cuadros profesionales para el análisis delictivo y por otra parte, como es visible en la gráfica anterior, los gobiernos democráticos fueron eficaces en reducir la criminalidad. Pese a ello, los indicadores muestran que una abrumadora mayoría de la población persistió en la creencia de vivir en un país inseguro.

Estudios pioneros⁵⁰ que trataron de establecer correlaciones entre la victimización y el temor, coincidieron en señalar que los grupos poblacionales de menores ingresos fueron mayormente victimizados en comparación con los sectores de ingresos más altos, mientras que por su distribución territorial, el número más elevado de delitos se cometía en zonas urbanas centrales que en áreas periféricas.

Lo anterior lleva a sugerir que hay una multiplicidad de factores subjetivos que provocan miedo entre la población. En entrevistas por separado, Dammert y Vanderschueren admitieron que la enorme segregación socioespacial, además de múltiples carencias educativas y laborales son factores a considerar⁵¹.

⁵⁰ Vid. Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. CESC. Santiago de Chile, 2002 y Olavarría, Mauricio. *Op. Cit.*

⁵¹ Entrevista a Lucía Dammert 26/10/16 y a Franz Vanderschueren 28/10/16.

Cabría explorar hasta qué punto los medios de comunicación y el tratamiento alarmista de las noticias de violencia, alimentaron la sensación de incertidumbre y descontento que persisten en la sociedad chilena, ante coyunturas donde recobran vigencia temas muy controversiales como son los procesos privatizadores en la educación y el esquema de Administración del Fondo de Pensiones (AFP).

El diferencial entre victimización y temor era un problema conocido y la superación de esta enorme brecha se convirtió en un objetivo bien definido de la política pública. Era notoria la necesidad del gobierno de reducir el temor mediante diversas medidas como la reapropiación social del espacio público, así como el incremento de la confianza interpersonal y de la sociedad hacia las autoridades.

A finales de los noventa, Carabineros emprendió dos iniciativas que perduraron con resultados inciertos: El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva y el programa Barrio Seguro, un mecanismo de intervención en barrios vulnerables o críticos, algunos de los cuales mostraban rasgos de incremento en el tráfico de drogas y control territorial por parte de pequeños grupos criminales, presumiblemente especializados en la distribución al menudeo. Ambos programas se sustentaban en operativos policiales y eran eminentemente reactivos, el último de ellos, orientado hacia la contención de los problemas más arraigados de violencia y delincuencia.

El Plan Cuadrante, surgido en 1998, como su nombre lo indica, tenía como propósito aumentar las capacidades territoriales de la policía en la reacción a denuncias y emergencias y en este sentido gozó de una buena reputación en el país e incluso se estableció como ejemplo latinoamericano de práctica promisoría. Además, trató de acercar la función policial a la sociedad por medio de una intervención más expedita y eficaz en cuadrantes de operación definidos por la policía.

No obstante, sus alcances se circunscribían a la respuesta policial inmediata. Una exhaustiva evaluación realizada en 2007 por Carabineros, todavía adscrito al Ministerio de Defensa, reconocía:

Respecto a la definición de los problemas que justifican el Programa, el PCSP [Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva] no presenta un diagnóstico sistemático de los problemas que pretende resolver. No hay claridad en la definición de los dos problemas claves identificados en el diagnóstico: victimización y sensación de inseguridad. Por tanto, no se incorpora en el diagnóstico una identificación y comprensión de los factores que inciden (agudizan o alivian) los problemas que han sido la base de justificación del Programa.⁵²

En un sentido similar, la directora de Prevención del CESC, Alejandra Mohor y Enrique Oviedo⁵³, coordinador de la Política de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en el período de Lagos, coincidieron en que el plan policial difícilmente podría considerarse como un programa.

Aun con las notorias insuficiencias del Plan Cuadrante, es preciso no hacer una valoración categórica respecto a su eficacia como programa público. Aspectos como la mejora de la operación policial o el fortalecimiento de las instituciones son difíciles de medir y la sola presencia del Estado también representa ciertas ventajas. Sin embargo, las limitaciones de programas reactivos de corte meramente policial, abrían ventanas de oportunidad a alternativas no penales de política pública, que gradualmente permitieron distinguir entre medidas de prevención y control del delito.

Por su parte, el programa Barrio Seguro podría tener lecturas análogas al plan de cuadrantes: Su propósito era contener la violencia asociada al tráfico de drogas, pero su puesta en marcha en 11 denominados barrios críticos representó enormes complejidades. Uno de los sitios piloto donde se implementó en 2001 fue en el barrio La Legua Emergencia, perteneciente a la comuna (municipalidad) de San Joaquín, en la Región Metropolitana de Santiago⁵⁴.

⁵² Winchester, Lucy (coord.). *Informe final de evaluación. Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros*. Junio 2007.

⁵³ Entrevistas Enrique Oviedo 6/10/16 y Alejandra Mohor 18/10/16.

⁵⁴ La presente reconstrucción sobre la intervención en la Legua, se basa en estudios detallados sobre la problemática social en el barrio y la intervención del Estado: Vid. Manzano Chávez, Liliana. *Violencia en barrios críticos. Explicaciones teóricas y estrategias de intervención*. CESC/Ril Editores, Santiago 2009; Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan Carlos. *Capital social y violencia: Análisis para la intervención en barrios urbanos críticos* en Dammert, Lucía y Zúñiga Lisa. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. FLACSO,

La Legua ocupa un lugar emblemático en la historia de Chile, según Óscar Aguilera, catedrático de la Universidad de Chile especializado en juventudes⁵⁵. Denominado así por estar a la distancia de una Legua del centro de Santiago, recibió una primera oleada de migrantes tras la crisis de la industria salitrera, poco antes del *crack* bursátil de 1929. Las migraciones posteriores, durante la década de los cincuenta, provinieron de distintos asentamientos irregulares, entre ellos, los ubicados alrededor del caudaloso Río Mapocho, cuyos deslaves provocan aún inundaciones ocasionales en las comunas de la Región Metropolitana santiaguina.

La población, con históricas reivindicaciones obreras y demandas de provisiones urbanas como la vivienda, estableció distintas formas de articulación social, entre ellas, la iglesia y los movimientos en apoyo a la Unidad Popular de Allende. Al grado que el mismo 11 de septiembre, los pobladores de la Legua fueron de los pocos núcleos urbanos que emprendieron una resistencia armada que fue rápidamente sofocada por la milicia. Sucesivamente, el barrio sufrió continuos allanamientos violentos de las fuerzas del Estado como parte de la prolongada represión política⁵⁶.

La intervención estatal en el territorio generó una histórica animadversión y suspicacia de la población hacia la autoridad, especialmente a la policía. Líderes del tráfico de drogas originarios de la Legua como “Tony Soprano” o “El Perilla”⁵⁷, establecieron ahí parte de su dominio territorial y los habitantes fueron continuamente estigmatizados por su pertenencia al barrio. Irónicamente, la Legua es un sitio muy bien conectado con la Región Metropolitana, aunque no es fácil entrar ahí para un extraño y son ocasionales los

Santiago de Chile. 2007; Muñoz, Tai Lin. *Desarmar el laberinto. Violencia, estructura física e intervención en Legua Emergencia*. Santiago de Chile, Ril Editores. 2016.

⁵⁵ Entrevista Óscar Aguilera 4/10/16.

⁵⁶ Tai Lin Muñoz cita un estudio de la Fundación Domingo Cañas que indica que en dictadura, la Legua fue allanada diez veces en operativos grandes. *Desarmar el laberinto Op. Cit.* Pág. 84.

⁵⁷ Sin embargo, el “decano” del tráfico de drogas en Chile es el llamado Cabro [muchacho] Carrera, con una aparentemente débil conexión con la organización criminal transnacional de Medellín, Colombia. *Vid.* Águila, Francisco. *Del Cabro Carrera a “El Perilla”: Los “chapo Guzmán” del mundo narco Chileno*. Emol, 13/08/15. www.emol.com/noticias/Nacional/2015/08/12/744740/Conozca-a-los-Chapo-Guzman-del-mundo-narco-chileno.html Consultado el 1/3/2017.

episodios conocidos como las “balas locas”, es decir, balas perdidas causadas por enfrentamientos entre grupos criminales rivales.

La acción rutinaria de Carabineros consistió en desarticular liderazgos ilegales y establecer una discreta contención perimetral en los sitios estratégicos de acceso al barrio. La problemática de la Legua ha sido constante para todos los gobiernos y aunque el gobierno de Piñera reintentó su propia intervención, las iniciativas fracasaron ostensiblemente, al menos en introducir políticas de prevención no policial, en parte, debido al historial de reiteradas intervenciones violentas del Estado, que habrían fracturado la cohesión de los movimientos legales y debido a la tensión entre la población y la policía. Para Muñoz “después de 14 años de intervención, no se aprecian mejoras sustantivas en las condiciones que motivaron el esfuerzo estatal”⁵⁸.

Un problema recurrente para el diseño del programa Barrio Seguro fue definir la cantidad de espacios a intervenir y las propias condiciones de vulnerabilidad, dado que hay un buen número de comunas en el país con niveles de segregación similares, aunque en algunos casos fue más fácil la cooperación y la implementación de acciones específicas.

Cabe insistir que incluso las expresiones del crimen relacionados al tráfico de drogas, son incipientes y por otra parte, las instituciones estatales han podido contener este fenómeno delictivo dentro de márgenes estrechos. Las estadísticas sobre consumo de drogas son débiles, de modo similar a México. De acuerdo a la Estrategia Nacional de Drogas 2003-2009, solo el 5 por ciento de los consultados reconoció haber consumido marihuana y menos del 1.5 por ciento dijo haber consumido cocaína⁵⁹.

Aunque el interés por la seguridad se potenció desde los noventa, el enfoque de prevención no fue prioridad y ha tenido numerosas dificultades para afianzarse. Según la investigadora y ex funcionaria de Carabineros, Alejandra Lunecke, algunas ideas del programa británico *Safer Cities* de 1988, en particular las concernientes al trabajo

⁵⁸ Muñoz, Tai Lin *Op. Cit.* Pág. 18.

⁵⁹ Gobierno de Chile. Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE). *Estrategia Nacional sobre drogas 2003-2008*. Santiago de Chile. Enero 2003, Pág. 9

comunitario en la prevención del crimen, sirvieron como inspiración para adaptar medidas similares a la realidad chilena⁶⁰. Además, el desarrollo conceptual en ONU-Hábitat, el Foro Europeo de Seguridad Urbana (FESU), el *Informe Bonnemaïson* francés y la creación del CIPC en Canadá, aportaron conocimientos para el avance de iniciativas locales⁶¹.

En el año 2000, Paz Ciudadana en coordinación con el gobierno de Lagos y la Asociación Chilena de Municipalidades, firmaron el convenio para crear el primer programa articulado de prevención “Comuna Segura Compromiso 100” para los municipios. Pese a que las autoridades locales carecían de amplias facultades en materia de seguridad, esta era una demanda creciente de la población, con repercusiones directas para la política electoral. Por otra parte, persiste una idea generalizada de que Carabineros es una institución sobrecargada de responsabilidades, a la que era necesario otorgar algún tipo apoyo público.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó préstamos al gobierno chileno para la implementación del Plan Cuadrante, el Programa Barrio Seguro y Comuna Segura. Simultáneo al proceso de Reforma Penal, los organismos multilaterales tenían un interés sostenido en fomentar el restablecimiento democrático, puesto que el funcionamiento de la policía también era clave para la operación exitosa del sistema judicial en conjunto.

Respecto a Comuna Segura, resultaba innovador para Latinoamérica en la época que arrancó, que un gobierno nacional contara con recursos para distribuir a las administraciones locales con esquemas de planificación central.

Aunque el mando de Carabineros aún no había transitado del Ministerio de Defensa al Interior, en esta última dependencia se crearon estructuras sujetas al mando civil que tomaron diferentes denominaciones desde el año 2000 en adelante: División de Seguridad Ciudadana, hasta llegar a la actual Subsecretaría de Prevención del Delito. En este espacio se diseñaron metodologías explícitas, en forma sobresaliente la creación de

⁶⁰ Lunecke, Alejandra. *La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura*. En Dammert, Lucía y Paulsen Gustavo. *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSO-Santiago de Chile, 2005. Pág. 151 y entrevista con la autora 31/10/16.

⁶¹ Entrevista con Franz Vanderschueren. 28/10/16.

Consejos Comunales de Seguridad Pública, con participación intersectorial del gobierno nacional, las autoridades comunales y la sociedad civil. Se formuló el Índice de Vulnerabilidad Social Delictual, un documento pionero diseñado para definir cuáles eran las comunas con mayores dificultades⁶² y se trabajó intensivamente en el terreno estadístico hasta la posterior consolidación de la ENUSC.

En 2001, el Ministerio del Interior a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), emitió una convocatoria pública para la creación de un “tanque de pensamiento” especializado en los distintos temas de seguridad. Esta fue la base de la fundación del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), asentada en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y dirigida por el académico Hugo Frühling. Con el tiempo y un trabajo intensivo de generaciones de profesionales, que con frecuencia ocuparon también cargos públicos, CESC tomó presencia y liderazgo latinoamericano. En la Universidad Alberto Hurtado, académicos, entre ellos Franz Vanderschueren, ex consultor de ONU-Hábitat, tuvieron un liderazgo esencial para la construcción de competencias en seguridad ciudadana, que se sumaron al trabajo de Paz Ciudadana, aunque no siempre con posiciones coincidentes.

Frühling y Gallardo reseñaron cómo inició el programa preventivo Comuna Segura:

Comenzó a nivel nacional como un piloto en 12 comunas de más de 70 mil habitantes seleccionadas por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior que fueron ingresando según criterios de prioridad. Para la selección de comunas iniciales en 2000 y 2001, se utilizó la siguiente ponderación de factores: tasa de denuncias por robo con violencia (20%), tasa de denuncias por robo con fuerza (15%); violencia intrafamiliar (20%); prevalencia del consumo de drogas (10%); índice de pobreza (35%)⁶³.

Los autores también explican también algunas características básicas de operación del programa:

⁶² Vid. Araya, Jorge y David Sierra. *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales. Índice de vulnerabilidad social delictual*. Serie de estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Santiago de Chile, 2002.

⁶³ Frühling, Hugo y Roberto Gallardo. *Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente*. Revista INVI, vol. 27. Núm. 74. Santiago de Chile. Pág. 156.

Hasta su reemplazo por el Programa Comunal de Seguridad en 2006, Comuna Segura alcanzó una cobertura de 82 comunas sobre un total de 346 en el país. El Programa financió y capacitó a secretarios técnicos de seguridad en cada comuna, promovió la constitución de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y la instalación de mesas técnicas de seguridad donde participaban funcionarios que discutían los aspectos técnicos en las intervenciones respectivas.

Durante su primera etapa, las asignaciones correspondientes a los diversos municipios se realizaron a través de Fondos Concursables que financiaron iniciativas de prevención en el ámbito de la seguridad local.⁶⁴

Las acciones de prevención situacional son las que más han avanzado en el país, aunque Comuna Segura tuvo señalamientos de distinto tipo, entre ellos, la falta de claridad de los aspectos específicos que pretendía atender, razón por la cual se emprendieron una multiplicidad de acciones, incluso de carácter recreativo, que no tenían una correlación clara con la reducción de la violencia⁶⁵.

Al ser impulsada en parte por Paz Ciudadana, el programa tuvo buen soporte mediático y en efecto, se detonaron procesos de coordinación novedosos a través de figuras de coordinación como los Consejos Comunales, aunque muchas de las acciones carecían de evaluación de impacto.

La distribución de los recursos siempre puede constituir un problema y en este caso, los Fondos Concursables destinados principalmente a entes privados, provocaron tensiones por su asignación y la falta de certeza de que los recursos eran canalizados adecuadamente. Como sucedió años después en el caso mexicano, no todas las organizaciones civiles que colaboraban con el gobierno en la implementación de programas de prevención tenían capacidades técnicas y humanas, así como los conocimientos para impulsar programas efectivos y sustentables.

⁶⁴ *Ibid.* Pág. 158.

⁶⁵ Además del análisis de Frühling y Gallardo, destacan entre los estudios más completos sobre los programas de prevención comunitaria destacan Tudela Poblete, Patricio y Javiera Blanco Fundación Paz Ciudadana: *Intercambio de experiencias respecto a la consolidación de una política pública de prevención social del delito entre México y Chile*. Fondo de Cooperación Chile-México, 2013 y Jaramillo Minchel, María Cecilia. *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la Región Metropolitana*. Tesis de Maestría UNAM, 2013.

Nuevamente, como en el caso mexicano, la mayoría de gobiernos locales tenían debilidades intrínsecas -aunque en grados y contextos con marcadas diferencias- para asumir como propio un enfoque inédito en la región latinoamericana, en un ámbito donde se visualiza tradicionalmente a la seguridad a través del lente punitivo y en menor medida como un asunto que requiere participación ciudadana y movilización de actores a través de la coordinación política. En el primer período de Bachelet se intentó corregir dicha cuestión, aunque es menester detenerse primero, en el proceso de confección de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Con instituciones sólidas dedicadas a la investigación como la FPC, UAH y CESC, el Ministerio del Interior en el gobierno de Lagos, a cargo de José Miguel Insulza, emprendió un proceso de alrededor de un año de duración, en el que convocó a distintos ministerios, Carabineros y activistas de Derechos Humanos, como la abogada Pamela Pereira.

Para un observador externo, es de llamar la atención que un gobierno en su penúltimo año, decidiera enunciar una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, que en cualquier caso, no tendría posibilidad alguna de concretarse. Al respecto, el coordinador de este proceso desde la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, Enrique Oviedo, explicó aspectos centrales de la mecánica.

En primer lugar, señaló, la intención era realizar un Diagnóstico lo más consensado posible, puesto que se encontró un fuerte problema de disparidad de las cifras. Se hizo el propósito de convocar a un diálogo amplio con distintas visiones, pero que convergiera con el objetivo de hablar con los mismos números a la mano.

Con base en el Diagnóstico de Expertos de 2004, el paso siguiente era discutir el contenido del PNSC y el *leitmotiv* de plantear una política al cuarto año de la administración, es que no se quería una política de gobierno, sino una política de Estado. La idea precisa es que no hubiese tiempo de ejecución, sino que la PNSC se entregara al próximo gobierno como un documento rector que aportaría criterios y orientaciones a la Estrategia Nacional.

Ya con los programas Plan Cuadrante, Barrio Seguro y Comuna Segura en marcha, hacía falta un cuarto componente muy complejo de articular y que resulta mucho más difícil de implementar, que es la coordinación de los Ministerios en las tareas de prevención del gobierno nacional. El Diagnóstico de expertos en este sentido, puso dos componentes de discusión esenciales: Un consenso en la definición del problema de la violencia y una síntesis de la oferta pública del gobierno.

4.3.1 El documento de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Si bien el documento de la PNSC expresamente declinó entrar en una definición conceptual clara del término “seguridad ciudadana”, tuvo entre sus alcances haberse constituido mediante un proceso de discusión plural cuya última fase tomó seis meses, así como hacer un primer esfuerzo de delimitación de los terrenos de prevención en los que el Estado decidía actuar.

La PNSC reconocía que hay espacios de intervención en los cuales es necesario consolidar mayor información que permita comprender problemas distintos de violencia y asignó principios de actuación para la política preventiva, las tareas de control delictivo y el desarrollo institucional. Respecto a la prevención, se establece:

La prevención en la PNSC, 2004.

Prevencción Social	<ul style="list-style-type: none"> a) Reducir violencia familiar y maltrato. b) Prevenir consumo problemático de alcohol y drogas. c) Detectar precozmente problemas conductuales. d) Reducir violencia escolar. e) Apoyar tempranamente a niños y jóvenes en situación de riesgo. f) Intervenir en barrios vulnerables.
Prevencción Situacional	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar espacios públicos seguros. b) Mejorar condiciones de seguridad en el transporte, espacio habitacional y recreativo. c) Promover acciones de autocuidado por la población.

Fuente: Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. *Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004.*

Un desafío mayúsculo es la cantidad de dependencias con tareas concurrentes en prevención, que de acuerdo a la PNSC eran el Ministerio del Interior, los servicios nacionales de la Mujer y el Menor, respectivamente, la Policía de Investigaciones y Carabineros, el Ministerio Público, los servicios de salud, el Poder Judicial, distintos ministerios como Educación, Salud y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE, hoy denominado SENDA), Justicia, Vivienda y Trabajo, además de las municipalidades.

Vista en conjunto, la política nacional constituyó un esfuerzo inicial de descentralización que puso de manifiesto la necesidad de brindar una atención multidisciplinaria, asignar tareas a distintas dependencias e incorporar a las Comunas en el proceso, estas últimas con facultades muy limitadas.

De acuerdo a Mohor, inicialmente algunas dependencias tuvieron dificultades iniciales en comprender cuál era su papel institucional en torno a la prevención de la violencia, como fue el caso del Ministerio de Vivienda. Al respecto, el arquitecto Cristián del Canto, de la Universidad Alberto Hurtado, consideró que un programa sectorial exitoso en la cartera de vivienda fue el iniciado en 2006, con un programa de recuperación de barrios vulnerables, que tenía un componente de participación social muy fuerte y que era resultado de la crisis de la vivienda social construida durante la dictadura y la Concertación, donde había un déficit de 800 mil viviendas⁶⁶.

La PNSC planteó la necesidad de tener una institución directiva fuerte, dependiente del Ministerio del Interior, con la facultad de coordinar una amplia red de instituciones, tomar decisiones autónomas y formular propuestas, articularse con lo local, coordinarse con las policías y evaluar sus políticas⁶⁷.

Sin embargo, el documento rector planteó un problema que aún parece irresuelto en Chile y México, dos países que han optado por construir algún tipo de planificación

⁶⁶ Entrevista Alejandra Mohor. *Op. Cit.* Entrevista Cristián del Canto. 27/10/16.

⁶⁷ Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana. *Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004*. Pág. 52.

centralizada de las políticas de prevención. ¿Tiene la fuerza suficiente una instancia del Ministerio del Interior para establecer directrices sobre las demás dependencias de un gobierno nacional, la policía y los municipios? ¿Son aprehensibles, sistematizables y evaluables un conjunto de diferentes experiencias en la atención de distintos tipos de violencia?

Quizá la aportación más significativa de esta primera Política Nacional fue situar en la agenda pública el énfasis en la prevención de la criminalidad como tema emergente.

4.4 La seguridad ciudadana y la prevención con Michelle Bachelet (2006-2010)

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 (ESNP), conocida también como “Súmate por un Chile más Seguro” explícitamente mencionó el objetivo de: “Focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción señaladas en la PNSC, cuya creación significó un gran esfuerzo de coordinación de diversos actores e instituciones, públicas y privadas”⁶⁸. El refrendo de la Concertación en el gobierno pudo haber favorecido el fortalecimiento de la política nacional, aunque con el retorno del concepto “seguridad pública” en vez de “seguridad ciudadana” en la ENSP, pareció haberse perdido una oportunidad dorada para profundizar los alcances de la seguridad ciudadana como noción orientadora.

La ENSP fijó seis ejes estratégicos de acción: 1) Institucionalidad, 2) Información, 3) Prevención social y situacional; 4) Control y sanción; 5) Rehabilitación; y 6) Asistencia a víctimas⁶⁹.

En líneas generales, permaneció el “Plan Cuadrante” de vigilancia policial, se eliminó “Barrio Seguro” y “Comuna Segura” sufrió modificaciones importantes para fortalecer el papel de las municipalidades. Dentro de las actividades del gobierno central enunciadas ya por el PNSC, se definieron programas de prevención social y situacional apoyados por los ministerios, principalmente de Interior y Educación, CONACE (la

⁶⁸ Gobierno de Chile. *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Súmate por un Chile más seguro*. Pág. 4.

⁶⁹ ENSP. *Op. Cit.*

institución reguladora de la política de drogas) y los Servicios Nacionales del Menor y la Mujer, respectivamente.

Es de llamar la atención que los programas ministeriales del gobierno nacional se enfocaron en prevención del consumo de drogas, atención de la violencia familiar y escolar, aunque las metas numéricas de atención propuestas por la ENSP para las dependencias parecían muy débiles para las necesidades de un programa de cobertura nacional. Más aún, una evaluación crítica de un documento de Paz Ciudadana, financiado por el Fondo de Cooperación México-Chile, estableció que a diferencia de su antecesor, la ENSP utilizó conceptos menos precisos sobre prevención social y contenidos poco pertinentes y focalizados⁷⁰.

En coordinación con las municipalidades, Carabineros también reformuló en 2006 las bases de un programa promisorio conocido como “24 Horas” dirigido a menores en conflicto con ley⁷¹.

A nivel territorial, “Barrio Seguro” y “Comuna Segura” se fusionaron en 2006 en una iniciativa llamada Plan Comunal de Seguridad Pública. La intención de concentrar la intervención en barrios críticos y aquella dirigida a las municipalidades se debió, en parte a la carencia de evaluaciones favorables en torno a su impacto para reducir violencia y por otra parte, debido a la intención de dar centralidad política a las Comunas en el desarrollo de programas. Como indican Frühling y Gallardo:

El año 2006 el programa Barrio Seguro fue aunado con el Plan Comunal de Seguridad dando término a su existencia como programa independiente. En parte, la decisión obedeció a la necesidad de entregar mayor participación a los municipios desplazados de las intervenciones realizadas, las que se concentraron en el Ministerio del Interior. Por otra parte, es probable que las nuevas autoridades del Ministerio del Interior que asumieron en 2006 bajo la Presidenta Michelle Bachelet, desconfiaran respecto de la posibilidad de que el Programa tuviera éxito en barrios cuyas

⁷⁰ Fondo de cooperación Chile-México. *Compendio de buenas prácticas en prevención del delito*. Santiago de Chile. Septiembre 2013. Pág. 17.

⁷¹ Gobierno de Chile. *24 horas. Programa de Seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes*. Carabineros de Chile, Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM).

condiciones sociales y delincuenciales eran particularmente resistentes a los programas gubernamentales⁷²

Otra muestra de que el nuevo gobierno quería dar mayor protagonismo a los municipios, fue la desaparición de Comuna Segura y la sustitución de los “Fondos Concursables” que se otorgaban a la sociedad civil, por los llamados Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) que eran controlados por los gobiernos locales y que debían ser distribuidos por medio de planes comunales.

Como lo adelantó la ENSP, el Ministerio del Interior avanzó en la construcción de estructuras institucionales en las municipalidades para una gestión compartida de la seguridad que se basó en un principio que ya había enunciado la PNSC: La coproducción de seguridad entre la ciudadanía y los ámbitos de gobierno.

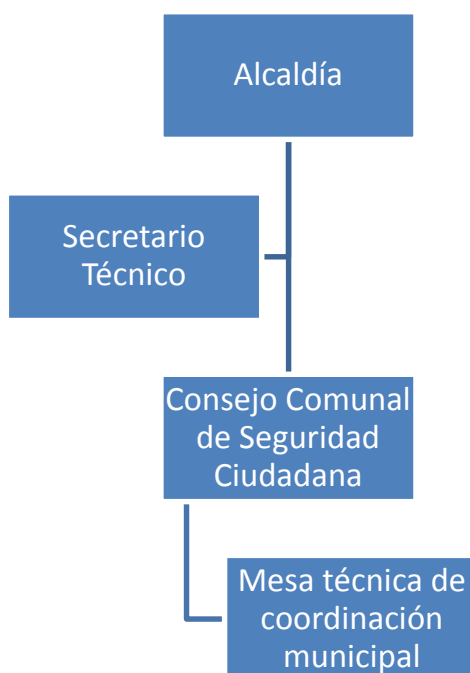
En este sentido, el Ministerio del Interior propuso la construcción de un Sistema de Seguridad Pública en los ámbitos locales que tenía dos instrumentos de gestión: El Diagnóstico Comunal de Seguridad y un Plan Comunal de Seguridad Pública. Se preveía por ello crear modelos estandarizados de intervenciones en prevención situacional, correspondientes con los ejes de la ENSP⁷³.

La articulación del Plan Comunal de Seguridad Pública se definía conforme al siguiente esquema:

⁷² Frühling, Hugo y Roberto Gallardo. *Op. Cit.* Pág. 163.

⁷³ Presentación *Sistema de Seguridad Pública*. Ministerio del Interior. División de Seguridad Pública. Santiago, septiembre de 2007.

Estructuras de participación en seguridad ciudadana



Fuente: Ministerio del Interior. División de Seguridad Pública 2007.

Cabe advertir que los antecedentes de la participación ciudadana en seguridad podrían remontarse a mediados de la década de los noventa e incluso “Comuna Segura” tenía un esquema similar⁷⁴. Aunque fueron madurando estas iniciativas de gobernanza, lo innovador de este periodo fue la formalización de un sistema nacional con un funcionamiento homogéneo para todas las Comunas, pero con la flexibilidad suficiente para que los propios actores locales pudieran elaborar sus propios programas.

Una fortaleza indudable de la experiencia chilena en prevención y seguridad ciudadana es que consolidó un método de movilización de actores locales con legitimidad y aceptación social.

El Plan Comunal inició con 70 municipalidades del “Comuna Segura” hasta llegar a 100 hacia finales del 2010, casi un tercio de las comunas del país⁷⁵. Dicho plan, surgió de la firma de un convenio de asistencia técnica entre el Ministerio del Interior y el municipio,

⁷⁴ Vid. Jaramillo Minchel, Cecilia. *Op. Cit.*

⁷⁵ Blanco, Javiera y Patricio Tudela. *Intercambio de experiencias. Op. Cit.* Pág. 71.

donde se transferían recursos desde el gobierno central para su desarrollo. Las Comunas se elegían de acuerdo a la tasa de denuncias por DMCS, las tasas de victimización de la ENUSC, el Índice de Vulnerabilidad Social Delictual y el número de habitantes de la Comuna⁷⁶.

En el terreno práctico, la implementación del Plan y el funcionamiento del Consejo han sido altamente dependientes de una serie de factores contingentes como la voluntad política de los alcaldes, el papel de apoyo técnico de la actual Subsecretaría del Prevención, la coordinación que se alcance con otras dependencias, el tipo de apoyo que aportan las agrupaciones sociales, la participación de la ciudadanía e incluso el tipo de programas de prevención social o situacional que eligen.

En 2009, la Universidad Alberto Hurtado y el programa ONU-Hábitat publicaron una Guía de Prevención Local⁷⁷ que estableció una metodología con muchos puntos de contacto con la práctica chilena de institucionalización de la participación ciudadana, que también fue inspiración en México para la puesta en marcha de programas territoriales de prevención.

De acuerdo a Paz Ciudadana “no existen evaluaciones globales de esta estrategia territorial” respecto a los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal⁷⁸. Sin embargo se forjaron durante el período analizado ciertos insumos cognitivos que perfilaron estrategias para impulsar políticas específicas.

Para Franz Vanderschueren, más que una política general exitosa, se han dado algunos “oasis de prevención” en municipalidades como Talcahuano y Concepción, ciudades del Pacífico, Peñalolén en la Región Metropolitana y San Felipe, comuna al norte de Santiago, próxima a la frontera con Argentina. No obstante, el académico reconoce que “si los alcaldes no se apropian de la prevención, esta no funciona en ninguna parte del

⁷⁶ *Ibid.* Pág. 69.

⁷⁷ ONU-Hábitat, Universidad Alberto Hurtado. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, 2009.

⁷⁸ Blanco, Javiera y Patricio Tudela. *Intercambio de experiencias*. Op. Cit. Pág. 72.

mundo”⁷⁹. A ello se debe sumar una considerable dificultad geográfica, que es la enorme extensión del territorio chileno de más de 4 mil kilómetros de largo.

Un problema que en buena medida comparte México, es la bajísima prioridad presupuestaria que otorgan los gobiernos a la prevención como un componente crucial para una política de seguridad. Por citar sólo el año 2002, el Estado erogó únicamente 4.2 millones de dólares para la División de Seguridad Ciudadana (cuya tarea no era únicamente en prevención) contra un total de 308 millones de dólares. En tanto, los apartados donde más se erogó fueron la Policía de Investigaciones, las cárceles y Carabineros, con 74, 70 y 68 millones, respectivamente⁸⁰.

4.5 Balance final

La subsistencia de enclaves autoritarios derivados de la dictadura militar fue un obstáculo inicial para edificar un entorno institucional que privilegiase la prevención no penal del crimen, los Derechos Humanos y el bienestar de las personas, como lo establecen los supuestos teóricos elaborados en torno a la seguridad ciudadana. Este concepto tiene aún una utilización muy difusa por los actores sociales, aunque la política nacional trató de establecer distinciones entre medidas de control y de prevención.

Las transformaciones que supuso el retorno a la democracia plantearon la necesidad de emprender procesos complejos e inacabados de modernización, reconstrucción institucional y recuperación de la Memoria Histórica que abonaron a restablecer condiciones mínimas de normalidad. Pese al entorno de polarización ocurrido durante el “apagón cultural”, los actores políticos definieron ciertos criterios de consenso.

La Reforma Procesal Penal, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y los relativos avances en materia de Derechos Humanos fueron procesos convergentes que impulsaron cambios favorables, como resultado de la revitalización de actores sociales, instituciones académicas, centros de pensamiento y activistas que aportaron

⁷⁹ Entrevista Franz Vanderschueren 28/10/16.

⁸⁰ Olavarría Gambi, Mauricio. *Costos Económicos del delito en Chile*. Universidad de Chile/División de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. Pág. 84.

conocimientos y prácticas que favorecieron una reconstrucción de las políticas de seguridad y justicia. En la agenda democratización de seguridad se hizo un esfuerzo, aún inacabado por descentralizar las decisiones a favor de los gobiernos locales.

Desde principios de los noventa se identificó una creciente preocupación social por la criminalidad, que contrasta con índices muy bajos en la ocurrencia de delitos, con lo que se generó una compleja disociación entre victimización y temor.

Las coyunturas que aparecieron como crisis de inseguridad se identifican como momentos fundacionales de la política pública. En ellas creció el interés por mejorar el funcionamiento institucional y elaborar instrumentos más sofisticados para medir los indicadores de incidencia delictiva, así como conocer con mayor precisión los distintos fenómenos de violencia.

El Diagnóstico de Expertos y la Política Nacional de Seguridad Ciudadana son las primeras aproximaciones por construir una visión compartida en torno a la problemática de inseguridad. Inicialmente se crearon programas operativos como el Plan Cuadrante y Barrio Seguro, aún muy decantados hacia el control delictivo y la operación policial, a los cuales se agregó Comuna Segura y su reformulación mediante el Plan Comunal de Seguridad, que finalmente introdujeron los primeros programas de prevención comunitaria basados en la gestión local.

A lo largo del capítulo se identificó que el problema de las drogas tiene repercusiones sociales aún menores debido a los bajos índices de consumo, los limitados grados de articulación de los grupos criminales, así como una fortaleza institucional relativamente mayor en el caso chileno. Los retos en este aspecto, son de naturaleza muy distinta en los casos de México y Colombia.

Asimismo, se percibe que en el período de estudio (2000-2010) las políticas de prevención tuvieron una mirada muy limitada para afrontar los problemas derivados de la gentrificación, la segregación socio espacial y la distribución desigual de las ciudades. La

política preventiva careció de políticas amplias en torno a la reforma urbana como un elemento esencial para revertir la violencia.

En cambio, las políticas preventivas muestran adecuación y fortaleza con la creación de métodos de medición, como el Índice de Vulnerabilidad Social Delictual, la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, así como instrumentos de planificación como los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana, cuyo accionar se instrumentó a partir de un diagnóstico local y un plan de acción.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública perfiló un plan de acción surgido desde el gobierno nacional para una distribución de competencias donde las Comunas y el alcalde adquirirían mayor importancia en la definición de políticas, mientras que el Ministerio del Interior consolidó su papel de acompañante técnico en los programas de prevención específicos.

Es importante señalar que las relaciones civiles-militares se expresan como una tensión constante que tuvo entre sus puntos culminantes, el retorno de Carabineros al control civil por el Ministerio del Interior en 2011, pese a que había sido una iniciativa largamente anhelada por los gobiernos de la Concertación. A pesar de que la policía alcanzó en el periodo post-dictadura mayores niveles de profesionalización, aun prevalecen serias dudas sobre su desempeño en temas de alta conflictividad social.

La experiencia chilena, sin duda, aporta muy valiosas enseñanzas en torno a la forma, las contradicciones y fortalezas que han moldeado a las políticas de prevención y seguridad en la región.

Capítulo V. Colombia. Convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2003) y Medellín (2004-2011)

5.1 Contexto sociohistórico

Las políticas de seguridad ciudadana de Bogotá y Medellín se convirtieron en las últimas décadas en referentes latinoamericanos, al surgir en los intersticios del declive de las más grandes organizaciones criminales que dominaron el tráfico de drogas ilegales en aquel país desde la década de los setenta y el recrudecimiento del conflicto armado hacia el final del milenio, con derivaciones en la violencia urbana que adelante serán explicadas.

Los programas que tuvieron mayor visibilidad internacional, proyectados incluso como modelos de gestión en las ciudades arriba referidas abordaron con éxitos relativos, las problemáticas de las violencias desde una perspectiva territorial, mediante la recuperación del espacio público y al otorgar centralidad a la dimensión de la ciudadanía.

Es precisa sin embargo, una explicación más elaborada sobre el contexto en el cual surgieron tales iniciativas. Por razones históricas, sociales y aun geográficas, Colombia no consolidó -ni estaba en condiciones de hacerlo- una política de prevención de la criminalidad que fuese parte de una estrategia de seguridad de alcance nacional. Es claro que las dos urbes más grandes del país, constituyeron una excepción más que una regla en este pretendido y tortuoso giro global hacia la adopción del “paradigma de la Seguridad Humana”.

El presente capítulo se compone de tres apartados: 1) Un panorama general en el período 1995-2011, con base en siete elementos descriptivos cruciales para situar el abigarrado conjunto de violencias que se entrelazaron entre sí; 2) La implementación de programas de seguridad ciudadana en las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003) y la primera alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) en Bogotá; y finalmente, los períodos de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011) en Medellín.

Hablar de Colombia remite a un esfuerzo imprescindible de delimitación. Su dispersión geográfica, difícil comunicación y las pronunciadas diferencias regionales representaron un serio desafío para instrumentar políticas nacionales con un sentido coherente e incluso los estudiosos de lo social, advierten que -a diferencia de otros países con mayor centralización- una descripción general podría conllevar riesgos e imprecisiones.

Aun con la acotación arriba señalada, solo para efectos de esta interpretación, se retoman siete elementos convergentes en el devenir contemporáneo de la Nación, con el fin de profundizar en los estudios de caso locales. En general se detecta: 1) Una dificultad planear, organizar y estudiar Colombia como un todo; 2) La debilidad histórica del Estado, parcialmente revertida en los años recientes, con resultados contrastantes; 3) La violencia como un factor decisivo en la formación del Estado-Nación y en la definición del orden público; 4) Como resultado de dicha “sucesión ininterrumpida de violencias”, en palabras de Urueña¹, la multiplicidad de actores armados: Guerrillas, paramilitares, traficantes de drogas, criminalidad común y agencias estatales; 5) La urbanización de la guerra, entendida como la extensión del conflicto armado del campo a la ciudad, aunado a los efectos de desplazamiento forzado en la reproducción de la violencia urbana; 6) La Constitución de 1991, de la cual parten procesos contradictorios de restitución de institucionalidad, pues coexisten tendencias reformistas como la consolidación de la elección de alcaldes y la ampliación de competencias locales, con la fragmentación política; y 7) Las respuestas institucionales impulsadas por el Gobierno Nacional, primero a través de Plan Colombia (PC) en 2000) y luego con la Política de Seguridad Democrática (PSD) de 2002 a 2010.

¹ Urueña Sánchez, Mario Iván. *El dilema de la hidra: Evolución del paramilitarismo contemporáneo en Colombia desde una perspectiva explicativa*. Universidad la gran Colombia. Bogotá D.C. 2009. Pág. 65.

5.1.1 Dificultad de entender Colombia como un todo.

De acuerdo a Marco Palacios, Colombia muestra un “déficit nacionalista de tipo estatal”² que en parte se explica por su enorme heterogeneidad: “El territorio de 1 142 000 mil km², poco menos del 60 por ciento mexicano, está dividido en cinco grandes regiones naturales: Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquia y Amazonia”³. Semejante diversidad representa distintos tipos de inserción en los circuitos económicos, fases diferenciadas de colonización y poblamiento, numerosas tradiciones organizativas políticas y sociales, entre otros factores.

En referencia a la consolidación del marco institucional colombiano, Francisco Elías Thoumi refirió así esta condición compleja:

A pesar de que la Constitución de 1886 buscaba el fortalecimiento del Estado central, la geografía colombiana fue un obstáculo enorme a la integración política y de los mercados nacionales e indujo una diversidad económica y cultural importante entre las diversas regiones que hizo muy difícil la presencia real del gobierno central en todo el territorio nacional⁴

A su vez, el historiador y politólogo jesuita Fernán González reconoce la tradicional dificultad de lograr una articulación de los ámbitos nacionales, regionales y locales, lo cual conduce a una presencia diferenciada del Estado en el espacio y el tiempo. Retomando a Mary Roldán, González advierte que esta institucionalidad incompleta no debe interpretarse como ausencia de poder, por el contrario:

La escasa presencia del Estado en la mayor parte de las poblaciones colombianas no debe ser tomada como un vacío de autoridad. En vez de esto, o más bien en conjunción con una muy limitada presencia del Estado, existían aún en los más pequeños reductos de la población, mecanismos autóctonos de control social y de organización política”⁵.

² Palacios, Marco. *Violencia pública en Colombia 1958-2010*. FCE, CDMX 2012. Pág. 108.

³ *Ibid.* Pág. 109.

⁴ Thoumi, Francisco Elías. *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá DC. 2015. Pág. 413.

⁵ Mary Roldán, 1989, citado en González, Fernán. *Poder y Violencia en Colombia*. ODECOFI. Bogotá DC. 2014. Pág. 56.

De ello se deduce la existencia de un conjunto de órdenes sociales en una tensa situación que fluctúa entre negociación, competencia y ruptura. Thoumi afirma que “...durante el siglo XIX, Colombia fue la Centroamérica que no se dividió, y no lo hizo simplemente porque los costos que cada región tenía que asumir si se independizaba eran muy altos”⁶.

Llama la atención que durante el proceso de separación de la corona española, las provincias principales que reclamaron autonomía como Cartagena, Santa Fe de Bogotá o Antioquia -por citar solo algunas- emitieron sus propias Actas de Independencia. Desde su concepción, las autoridades regionales tenían elevados márgenes de discrecionalidad, derivados de su propio poder, cuestión que acentuó las tendencias centrífugas en el sistema político.

5.1.2 Debilidad histórica del Estado.

La Constitución de 1886 de carácter centralista, conservador y oligárquico dejó numerosas tensiones sociales irresueltas, en temas sensibles que incidieron en lo sucesivo como la tenencia de la tierra y la organización de la administración pública. En contrapartida, la Constitución de Río Negro (Antioquia) de 1863 proponía un modelo federal con un alto grado de libertad para las regiones, que probablemente hubiera sido una solución más adaptable a la realidad del país.

El sociólogo Francisco Leal Buitrago concibe la debilidad del Estado como la “limitada capacidad para cumplir con sus funciones constitucionales, como son la defensa de los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los deberes por parte de la ciudadanía”⁷. Para Thoumi, los efectos de esta limitante se resumen así:

La debilidad del Estado central para imponer sus leyes en el territorio permitió que los poderes locales mediaran entre el Estado central y los ciudadanos. Así, el acceso a los servicios públicos y derechos fundamentales, los empleos públicos y aun la educación, estaba determinada por la

⁶ Thoumi, F. Elías. *Op. Cit.* Pág. 414.

⁷ Leal Buitrago, Francisco. *La Seguridad en la Constitución de 1991. Anotaciones sobre su desarrollo.* Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C. Colombia. Ed. 89-90. Agosto-diciembre 2016. Pág. 79.

afiliación partidista. Esto hizo que los partidos dieran más identidad que la Nación: ser conservador o liberal era mucho más importante que ser colombiano.⁸

Las prolongadas guerras entre liberales y conservadores del siglo XIX y el periodo conocido como la Violencia (1948-1958) entre ambos partidos, acentuó la disputa entre facciones armadas que sometían a la población civil a la confrontación, en su calidad de intermediarios y administradores de la fuerza.

Con fuertes raíces y repercusiones históricas, la capacidad de coerción se extendió hacia actores formales e informales, como sugiere Gustavo Duncan:

La incapacidad del Estado para regular las disputas sobre derechos de propiedad, castigar a los delincuentes y forzar a cumplir las leyes han propiciado la apropiación de esta función por agentes privados. Pero a su vez, el crecimiento desmesurado de las guerrillas, las autodefensas y, sobre todo, del *narcotráfico*, ha influido en el debilitamiento del sistema de justicia y en la capacidad de hacer cumplir la ley por parte del Estado⁹.

La creación del Frente Nacional en 1958, que fue el pacto entre los partidos principales para el reparto del poder, otorgó una efímera y muy precaria estabilidad al país, aunque el gobierno nunca ostentó el monopolio de la fuerza. Las condiciones de tal fragmentación a menudo mermaron las posibilidades en el ejercicio de la legalidad e hicieron muchas normas cambiantes e inefectivas.

5.1.3 El carácter continuo y difuso de la violencia.

La historia colombiana está marcada por el sello de la guerra. Además de los enfrentamientos partidistas del siglo XIX y XX arriba citados, hay episodios cismáticos que representaron mucha violencia como son la separación de Panamá, la llamada “fiebre del caucho” en la región del Putumayo a principios de siglo pasado, la masacre de las bananeras en la década de los treinta, el asesinato del candidato presidencial liberal Jorge Eliecer Gaitán en 1948 y el subsecuente “Bogotazo”, el surgimiento de las Fuerzas

⁸ Thoumi, F.E. *Op. Cit.* Pág. 417.

⁹ Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia.* Ed. Debate. 2015. Bogotá, D.C. Pág. 169.

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la década de los sesenta, el predominio de los grandes grupos criminales en Medellín y Cali a partir de los setenta, hasta llegar a la consolidación de los grupos paramilitares en la década de los noventa.

Como resume Daniel Pécaut: “La violencia es percibida por muchos como un fenómeno que nunca tuvo un final. Al mismo tiempo, se estima que la violencia no tuvo un comienzo”¹⁰. Para el autor:

La violencia ha llegado a ser un modo de funcionamiento de la sociedad, que da nacimiento a redes diversas de dominio sobre la población y a regulaciones oficiosas. No conviene analizarla como una realidad provisional, ya que todo sugiere que se ha convertido en una situación permanente¹¹.

Pese a su carácter definitivo, las violencias asumieron un sentido extremadamente dinámico. Dejaron de tener una lógica unívoca y es común identificar un conjunto de actores armados que varían con el paso del tiempo en figuras como gamonales (caciques), grupos de autodefensas campesinas, ganaderos, traficantes, organizaciones criminales con estructuras militarizadas, guerrillas, grupos urbanos o delincuencia común.

Otra característica que se debe enfatizar es que, mucho antes de la emergencia del problema de las drogas, la violencia ya estaba firmemente cimentada en el intercambio de productos legales como el banano, caucho, café, esmeraldas u oro. Del mismo modo, eran frecuentes los circuitos legales e ilegales de toda clase de artículos que procedían de Jamaica y circulaban por territorio antioqueño. Al respecto, Botero considera que -aunque la minería siempre tuvo importancia- el eje fundamental de acumulación de capital en esa provincia fue el comercio¹².

Aunque resulta incorrecto considerar a la economía de la droga como punto de origen de la violencia, no cabe duda que esta alteró las relaciones sociales, fortaleció los suministros y también la capacidad de fuego de los actores armados.

¹⁰ Pécaut, Daniel. *La experiencia de la violencia: Los desafíos del relato y la memoria*. La Carreta Editores. Medellín, Colombia. 2013. Pág. 182.

¹¹ *Ibid.* Pág. 14.

¹² Botero Herrera, Fernando. *La industrialización en Antioquia. Génesis y consolidación 1900-1930*. Hombre Nuevo Editores, Medellín. 2003

No es exagerado afirmar que Colombia rompe toda lógica convencional para análisis de las violencias. De acuerdo a Pécaut: “la mayoría de los homicidios tiene su origen en fenómenos de violencia desorganizada: arreglos de cuentas, delincuencia común, riñas, etc. que representan alrededor del 85 por ciento del total”¹³.

Al mismo tiempo que proliferó una gran variedad de actores armados, hay un cúmulo muy grande de violencia social, por lo que es útil señalar cómo se correlacionan ambas dimensiones:

Se puede considerar que la violencia promovida por los protagonistas organizados constituye el marco en el cual se desarrolla la violencia desorganizada. No obstante, no se puede ignorar que esta última contribuye a ampliar el campo de la violencia organizada. Una y otra se refuerzan mutuamente¹⁴.

Aunque buena parte de los episodios violentos transcurrieron en el campo, no se puede disociar la violencia urbana de la evolución del prolongado conflicto armado tras el surgimiento de las FARC. Las múltiples interrupciones generadas por masacres, extorsiones, secuestros y grandes desplazamientos poblacionales, causaron daños cuantiosos y perdurables. De acuerdo a cifras oficiales, hay más de 7 millones 600 mil víctimas y 15 por ciento de los colombianos han sufrido a causa del conflicto¹⁵. Entre los años de 1997 a 2013 la cifra de desplazados internos se calculaba en más de 5 millones de personas, número que creció paulatinamente, hasta el periodo actual de “post acuerdo”¹⁶.

Aunque son menos visibles estos fenómenos en las ciudades, también subsisten problemáticas compartidas con otros conflictos internacionales de gran calado, como el reclutamiento forzoso de grupos armados a la población civil y múltiples accidentes derivados de la colocación de minas antipersonales.

¹³ Pécaut, Daniel. *Op. Cit.* Pág. 13.

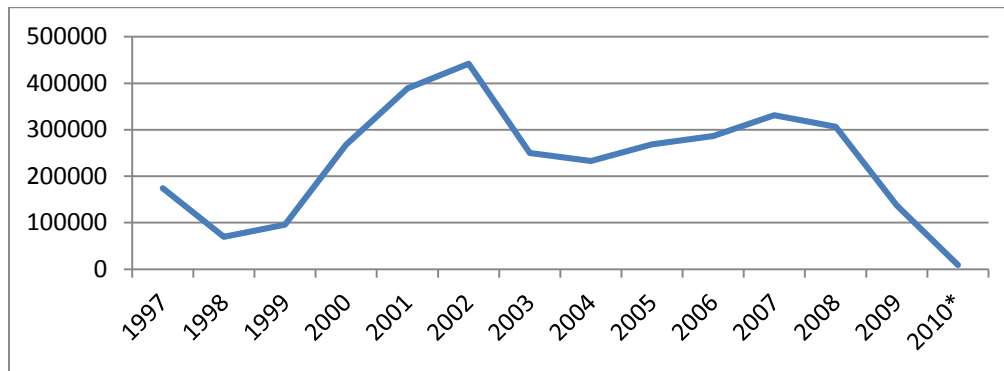
¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Gobierno de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Infografía del conflicto armado. www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1564007/AcuerdoVictimas.pdf/f297033f-89d0-4d60-8a12-9e52dccc058f Consultado el 6/1/2018.

¹⁶ Agencia para las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Situación Colombia. www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/ Consultado el 6/1/2018.

La terminología del proceso de paz genera numerosas interrogantes. Para algunos es incorrecto hablar de “post conflicto” puesto que el conflicto tiene plena vigencia.

Personas desplazadas en Colombia (1997-2010)

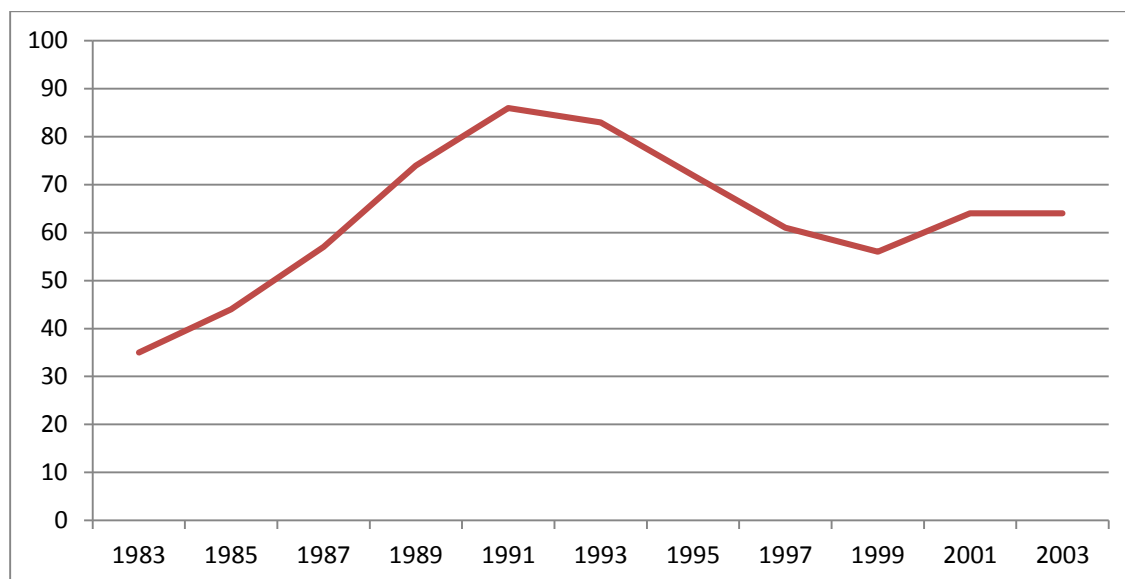


Fuente: Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), *Desplazamiento forzado* (2010) con base en Registro Único de Población Desplazada. *Primer trimestre.

Las ciudades colombianas más grandes y con anterioridad los países vecinos, fueron receptores importantes de amplios núcleos poblacionales que huían de la violencia en sus comunidades, lo cual significó una dura presión para la dotación de bienes y servicios públicos. En la gráfica anterior se puede observar, por ejemplo, que la mayor cantidad de desplazamiento ocurrió en 2002, reconocido como el año más agudo del conflicto armado.

En lo general, la Nación experimentó dos *topes* en la tasa de homicidios: 1991, cuando alcanzó su máxima expresión la confrontación entre el Estado y las organizaciones traficantes de drogas ilegales y por otra parte, el citado año 2002, cuando se exacerbaron los enfrentamientos entre fuerzas de seguridad, grupos paramilitares y guerrillas.

Tasa de homicidios Colombia (1983-2003)



Fuente: Cardona, Marleny, García, Héctor Iván et. al. *Escenarios de homicidios en Medellín (Colombia) entre 1990-2002*. Revista Cubana de Salud Pública. La Habana, Cuba. 2005. Pág. 203. Con base en la información de Medicina Legal.

Como es visible en la gráfica anterior, el descenso más drástico en la tasa de homicidios ocurrió tras la caída de Pablo Escobar y el declive de su organización criminal, que en sus últimos años entró en una lógica de confrontación directa mediante actos terroristas.

5.1.4 Multiplicidad de actores armados.

La dinámica de transformación e interrelación de grupos y estructuras criminales es uno de los aspectos más difíciles y controvertidos respecto a la violencia en Colombia. Trazar las innumerables rutas de evolución de “pájaros” o “chulavitas” (facciones armadas al servicio de los partidos), “galladas” o chichipatos” (bandas urbanas y delincuentes comunes), milicias vinculadas a grupos guerrilleros, organizaciones mafiosas relacionadas con el tráfico de drogas o la explotación de recursos naturales, excede con mucho las posibilidades de este estudio.

Se debe destacar, no obstante, que el Estado llegó a tener reacciones erráticas frente al fortalecimiento de los grupos criminales. Además de la persecución y el castigo que son facultad de Ley, distintos gobiernos cedieron el monopolio de la fuerza a este tipo de organizaciones e incluso ofrecieron marcos institucionales a determinados grupos armados para su crecimiento. Edwin Cruz menciona que, mediante el Estatuto Orgánico de Defensa Nacional (Decreto 3398 de 1965, convertido en la Ley 48 en 1968) el gobierno permitió que las FFAA armaran grupos civiles de autodefensa y aquel es un antecedente muy importante de legalización de facciones armadas al margen del Estado, pero finalmente reconocidas por este y aun adiestradas por fuerzas militares¹⁷.

Las rearticulaciones de las estructuras delictivas en torno al grupo dominante en Medellín son ilustrativas de la enorme movilidad e inestabilidad en las relaciones entre las facciones criminales: En pleno auge de esta agrupación en 1981, surgió la organización Muerte a Secuestradores (MAS), tras el plagio de Martha Nieves Ochoa –perteneciente a una familia que lideró el grupo de Medellín- por la organización guerrillera M-19. Mientras Escobar fortaleció en la época redes delictivas urbanas, Carlos Lehder coordinaba el abasto de cocaína al sureste de EEUU. En tanto, Gonzalo Rodríguez Gacha, apodado *El Mexicano*, tenía la dilemática tarea de formar organizaciones armadas para proteger el dominio territorial de los traficantes en el Magdalena Medio (región donde se encuentra el Río Magdalena, el principal del país), a la vez que llegaba a pactar con las FARC, sus posteriores enemigos acérrimos, el precio del gramaje (impuesto que inicialmente cobraron las guerrillas por la producción de la hoja de coca)¹⁸.

La implosión del grupo de Medellín trajo cambios significativos. La creación de la coalición denominada los Pepes (perseguidos por Pablo Escobar) integrada por antiguos aliados como los hermanos Fidel y Carlos Castaño (líderes fundadores de las organizaciones paramilitares), Diego Fernando Murillo *Don Berna*, (quien ejerció la

¹⁷ Cruz Rodríguez, Edwin. *Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Ediciones desde Abajo. Bogotá D.C. 2016. Pág. 24.

¹⁸ Una explicación detallada sobre las ramificaciones criminales del grupo de Medellín se encuentra en Martin, Gerard. *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y Estado (1975-2013)*. La Carreta Editores, Medellín, 2014.

hegemonía delictiva en Medellín en la era post Escobar a través de la llamada *Oficina de Envigado*) y el grupo rival de Cali, tenía por objeto revertir un predominio que ya era intolerable para todas las fuerzas activas en la problemática del tráfico de drogas. Según Gerard Martin, el conglomerado de intereses en torno a los *Pepes*, habría tenido coordinación operativa con la fuerza pública colombiana y el personal del gobierno de los EEUU en la captura y asesinato del capo antioqueño en 1993¹⁹.

A mediados de los noventa, se conformaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) para contender contra los grupos guerrilleros por el predominio territorial de ambas regiones norteñas del Caribe, puntos estratégicos para el tráfico de drogas hacia EEUU. Ulteriormente, las ACCU evolucionaron hacia las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, encabezadas por líderes que formaron parte de los *Pepes*: Los hermanos Castaño, Salvatore Mancuso y *Don Berna*.

Tal movimiento fue el germen del primer proyecto paramilitar unificado, con un sentido político explícito. Se trataba, a decir de Duncan, de una “confederación de grupos bajo un propósito nacional antiguerrillero”. Duncan señala asimismo las lógicas de coacción empleadas durante la década del noventa:

Todos los habitantes, desde el *narcotraficante* más próspero hasta los vendedores ambulantes más miserables debían aportar su respectiva cuota de sometimiento a las autodefensas y de su ciudadanía: se era ciudadano de un estado irregular si se pagaba tributos al ejército privado que mantenía el monopolio de la violencia en el territorio²⁰.

Desde luego, tal especie de “Estado paralelo” generó múltiples presiones locales entre las fuerzas políticas, para ocupar importantes posiciones en cargos públicos. Este fenómeno de imbricación entre poder criminal y formal, denominado la “parapolítica” minó la credibilidad del sistema de partidos para el ciudadano, lo cual explica hasta nuestros días la enorme desconfianza hacia las instituciones, así como la baja participación electoral.

¹⁹ Martin reconstruye igualmente la emblemática conformación de los *pepes*. Gerard, Martin. *Ibid.* Pág. 233.

²⁰ Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra. Op. Cit.* Pág. 345.

Este apretado relato quedaría incompleto si no se amplían detalles sobre cómo el conflicto armado impactó en las ciudades.

5. 1.5. Urbanización de la guerra.

Aunque buena parte de la conflagración armada tuvo su expresión más aguda en zonas rurales, las ciudades ocuparon un lugar cada vez más estratégico a partir de la década de los ochenta.

En 1982, se celebró la Séptima Conferencia de las FARC que dio un giro a la naturaleza del conflicto. Según Ariel Ávila, en dicha cumbre la acción guerrillera definió su accionar en tres vertientes: 1) Creación de un “ejército del pueblo” que tomaría una inusitada vocación ofensiva que transformó la correlación de fuerzas, 2) Adopción de un “plan estratégico para la toma del poder” mediante nuevas estructuras para ampliar la influencia territorial; y 3) La incursión en sectores urbanos²¹.

Los movimientos guerrilleros tuvieron un relativo -pero nada menor- grado de aceptación entre sectores críticos en la academia y movimientos gremiales. Durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se suscribió con las FARC el “Acuerdo de la Uribe”, mediante el cual se pactó la participación electoral de la Unión Patriótica (1985), denominado “brazo político” de las FARC, que llegó a tener una creciente presencia en 25 alcaldías, congresistas y concejales²².

De acuerdo a González Ardila:

La naciente Unión Patriótica centró su epicentro político en territorios que históricamente habían tenido presencia de las FARC, es decir, [el departamento de] Meta, Magdalena Medio y el Urabá antioqueño y cordobés.

²¹ Ávila, Ariel. *Séptima conferencia de las FARC: De guerrilla a ejército del pueblo*. Diario *El Espectador* . 19/09/16. La idea de Ejército del Pueblo motivó que las FARC cambiaran sus siglas a FARC-EP.

²² *Ibid.*

Y fue justamente en esas regiones donde comenzaría el exterminio de más de cuatro mil de sus integrantes a lo largo de casi dos décadas²³.

Los frecuentes actos de violencia política a menudo se atribuyeron a la actuación de autodefensas y luego paramilitares, presuntamente subvencionados por oligarquías locales y con la aparente complacencia de las instituciones del Estado.

En 1985, la guerrilla de perfil urbano M-19 -que sería desmovilizada en el marco de la nueva Constitución de 1991- protagonizó un espectacular asalto al Palacio de Justicia, que fue repelido por las Fuerzas Militares, en Plaza de Nariño, el centro político y administrativo del país.

La idea de “urbanizar la guerra” que adoptaron distintos movimientos guerrilleros, consistía en ocupar gradualmente sitios clave para el asalto final al poder en el país. Para tal fin, se entronizó en el discurso insurgente una orientación hacia la perspectiva militar, en detrimento de lo político, como lo establece Pécaut²⁴. En esta nueva fase ofensiva, se acentuaron las prácticas extorsivas, secuestros, atentados contra la población civil, ataques contra la fuerza pública e intimidaciones. En dicha fase de radicalización -que Pécaut marca entre 1990 y 2002- las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hicieron una lectura equívoca de mediano plazo, pues se encontraba en curso un proceso de reforma institucional, así como un fortalecimiento de la fuerza pública. Pese a las negociaciones de paz en 1998 con el presidente Pastrana (1998-2002), era claro que las partes se preparaban para un escalamiento del conflicto.

Fernán González explica la transformación que implicó la urbanización de la guerra en las dinámicas de violencia y conflicto:

La expansión de la actividad guerrillera hacia zonas más centrales e integradas del país, que llegó a afectar los alrededores de las ciudades más grandes y las vías que las comunicaban, tuvo como respuesta la organización y expansión de grupos paramilitares de derecha.

²³ González Ardila Arcadio. *Genocidio de la Unión Patriótica, una historia que no se puede olvidar ni repetir*. Diario El País, Colombia. 21/09/16.

²⁴ Pécaut, Daniel. *Las FARC ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Ed. Norma, Bogotá D.C. 2008. Pág. 57.

Este cambio de la lógica territorial hizo que la guerra entre las guerrillas, los grupos paramilitares y el Estado dejara de ser vista como algo que ocurría en las regiones periféricas, lejos de las ciudades importantes y los centros de producción económica, para pasar a ser percibida como una amenaza para el desarrollo y la vida cotidiana de todos los colombianos, incluso los ciudadanos²⁵.

En la sección dedicada a Medellín, se abundará respecto al decisivo año 2002. Solamente se agregaría un ejemplo muy claro respecto a la extrema movilidad y la configuración interna de los actores armados en la capital antioqueña:

El fenómeno de las bandas quiere reducirse con frecuencia al *narcotráfico*. Y aunque los *carteles* de la droga han jugado un papel fundamental en su creación y crecimiento, no son los únicos que las generan y utilizan. Están relacionadas, también con otras empresas de la muerte, no dependientes directamente de los *carteles*. Diversos sectores políticos y sociales también utilizan sus servicios. Incluso muchos ciudadanos comunes recurren a ellas para resolver sus conflictos, En el surgimiento de algunas bandas también influyó la presencia de la guerrilla, especialmente durante el proceso de paz en el año 85. En los Campamentos de Paz fueron adiestrados militarmente jóvenes que posteriormente conformaron grupos dedicados a actividades delictivas. Además, ex militantes de organizaciones insurgentes se han vinculado a diversas formas delincuencia, entre ellas el *sicariato*²⁶

Aunque la mayoría de actores armados conservaron ciertas filiaciones organizacionales, es frecuente que las estructuras paramilitares o guerrilleras, evolucionen hacia grupos más pequeños vinculados a la criminalidad urbana, o incluso que individualmente, algunos integrantes cambien su adscripción de uno a otro grupo. Es el caso de Diego Fernando Murillo, *Don Berna*, quien participó primero en el Ejército Popular de Liberación (EPL) en los ochenta, luego tuvo un papel secundario en el grupo de Escobar y finalmente se convirtió en uno de los dirigentes principales del movimiento paramilitar²⁷.

²⁵ González, Fernán. *Op. Cit.* Pág. 430.

²⁶ Salazar, Alonso. *No nacimos p'a semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín.* Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) Bogotá D.C. 1991. Pág. 51.

²⁷ Véase Insight Crime. *Don Fernando Murillo, alias Don Berna.* 6/03/2017. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/don-berna/> Consultado el 6/1/2018.

5.1.6 La Constitución.

Quizá uno de los aspectos más conocidos fuera de Colombia respecto a la Carta Fundamental, es la penosa concesión que tuvo que hacer el gobierno de prohibir la extradición de colombianos al extranjero, asunto que se había convertido en el *leit motiv* de la presión ilegal de Escobar y su grupo criminal conocido como *los extraditables*²⁸.

No obstante, el proceso que derivó en una nueva Constitución en el año 1991 abrió un marco institucional de mucho mayor calado, indispensable para la construcción de un Estado moderno, como fueron el reconocimiento de derechos y el desarrollo de la administración pública. Hernández Valencia, de la organización civil Corporación Nuevo Arco Iris, resume así sus alcances:

A diferencia de la Constitución de 1886, la de 1991 no es el resultado impuesto de una derrota militar sino el compromiso común en un nuevo contrato social que está fundamentado en una amplia Carta de derechos civiles, políticos, colectivos y ambientales, en la adopción del Estado Social de Derecho, en el reconocimiento fundante de que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, en la libertad de cultos, en los derechos de las minorías y en la voluntad expresa de construir una democracia participativa de ciudadanos. Profundizó el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal que se había iniciado con la elección popular de Alcaldes y creó instituciones como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo como magistratura moral para la promoción y protección de los Derechos Humanos²⁹

Hacia principios de la década de los noventa, había iniciado un proceso de paz entre el M-19 y el Estado para el abandono de las armas, la emisión de una Ley de Indulto, así como una incorporación de este movimiento a la vida política. A esta negociación se sumó parcialmente el EPL, la guerrilla indígena Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), todos ellos con participación en la Asamblea Nacional Constituyente³⁰. La iniciativa no fue apoyada por las FARC y el ELN, pero representa un

²⁸ Dicha prohibición fue revertida posteriormente en el año 1997.

²⁹ Hernández Valencia Fernando. *Paz negociada y Constitución de 1991 en Colombia*. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C. Edición 89-90. Agosto-diciembre de 2016.

³⁰ Centro de Memoria, Paz y Reconciliación y Alcaldía de Bogotá. *Los procesos de paz con el M19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991*. <http://centromemoria.gov.co/los-proceso-de-paz-con-el-m-19-el-epl-el-quintin-lame-y-el-prt-desde-1989-a-1991/> Consultado el 6/1/2018.

momento virtuoso en el que se negoció un acuerdo de paz tendiente a incorporar sentidas demandas sociales y políticas de sectores que no habían sido considerados con anterioridad en la construcción de la democracia.

La Constitución, aprobada en el periodo de César Gaviria (1990-1994) abrió paso al vanguardista reconocimiento del “Estado Social de Derecho” en que se funda la Nación, abre cauces a la participación ciudadana, la multiculturalidad y asigna un conjunto de responsabilidades a las autoridades locales, anteriormente controladas por el centralismo.

La adopción del nuevo marco legal dio lugar a una mayor descentralización, que permitía mayores competencias para los alcaldes, entre ellas, ser “la primera autoridad de policía del municipio”, aunque en última instancia supeditada a las órdenes del gobernador y el Presidente de la República. La ley fundamental establece además, que “la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”³¹. Cabe destacar que en la práctica, los municipios tienen un control todavía débil sobre la Policía Nacional.

La descentralización ofreció resultados contrastantes. A 25 años de los primeros comicios locales, celebrados en 1988, una editorial del diario *El Espectador* resume así los saldos de este gran movimiento en las estructuras políticas:

A la hora del balance, si bien es cierto que la elección popular de alcaldes fue interpretada como una ampliación de la democracia y la apertura a un nuevo escenario de participación política, la experiencia ha demostrado que muchos dirigentes aprendieron a acomodarse a la situación y, sin quererlo, se abrió la puerta a la injerencia de mafias y grupos armados ilegales, que vieron allí la oportunidad de hacerse del poder local, con todas sus nefastas consecuencias³².

Como se admite con frecuencia, el diseño de la Constitución colombiana se encontraba directamente orientado a romper el control corporativo y hegemónico del Frente Nacional. De manera similar a lo ocurrido en México durante la alternancia del año 2000, los procesos de descentralización se produjeron con precarísimos controles sobre el

³¹ Procuraduría General de la Nación. Constitución de la República de Colombia. Art. 315 Numeral 2.

³² Diario El Espectador. Editorial: *Elección de alcaldes, un balance agrí dulce*. 12/03/13.

ejercicio del gasto público y los usos del poder, lo cual aumentó la conflictividad social y política.

Gustavo Duncan tuvo una opinión similar respecto a esta incierta adaptación al nuevo entramado jurídico:

(Después de la Constitución), las estructuras políticas se fragmentaron y los grandes electores de los partidos tradicionales fueron suplantados por una variedad de “microempresas electorales”. Las nuevas fuerzas políticas agudizaron la atomización del uso de mecanismos clientelistas de articulación del poder.

En este contexto, los grupos al margen de la ley tenían todas las ventajas para montar sus propias redes clientelistas, lo que se denominó como *Clientelismo Armado*³³.

La todavía muy joven autonomía local ha motivado que los más de mil municipios de Colombia tengan niveles muy dispares de desarrollo institucional. En cuestiones de seguridad “la subordinación de la policía al poder civil sólo fue posible de modo parcial en grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali”³⁴. Resulta crucial advertir dicha disparidad para no caer en la tentación de interpretar Colombia como un todo.

En el descrito contexto de fragilidad local, los binomios Mockus/Peñalosa en Bogotá y Fajardo/Salazar en Medellín, representan nuevas generaciones de políticos que surgieron relativamente al margen de la preponderancia de los partidos conservador y liberal y como consecuencia de una aguda crisis de las formaciones políticas tradicionales. En este sentido, el mensaje común en ambos casos consistió en marcar la diferencia respecto a las formas convencionales de hacer política, así como alejarse del estilo clientelista de reproducción de las relaciones de poder.

5.1.7 Las respuestas institucionales del Gobierno Nacional (1998 y 2002)

A excepción del periodo de Ernesto Samper (1994-1998) cuando ocurrió un estancamiento generalizado debido a las acusaciones formuladas en contra del presidente

³³ Duncan, Gustavo. *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Enero 2005. Pág. 14

³⁴ Cruz Rodríguez, Edwin. *Op. Cit.* Pág. 79.

por la presunta financiación de su campaña por parte de la agrupación delictiva de Cali, en todos los gobiernos nacionales desde entonces, hubo algún tipo de redefinición importante en la política de seguridad y su vinculación con el conflicto armado. En esta sección se describirá brevemente el Plan Colombia (PC), cuya primera fase ocurrió de 2000 a 2006, entre los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, así como la Política de Seguridad Ciudadana (PSD) de este último, los cuales representan los esfuerzos recientes más relevantes para modernizar la fuerza pública.

Históricamente, Colombia siguió la doctrina de política exterior de “seguir la estrella del norte”, conocida como Doctrina Suárez, basada en reconocerse como “subordinado, aliado y amigo” de los Estados Unidos³⁵.

Como consecuencia de dicha postura, fue el primer país de la región en enviar personal a la Latin American Ground School, antecesora de la Escuela de las Américas, recibió un programa de asistencia militar en la década de los cincuenta y de manera poco usual para un país de nuestra área, participó al lado de EEUU con modestas misiones militares en la Guerra de Corea en 1950 y la invasión a Irak cincuenta años después. En 2009, había siete bases militares estadounidenses en territorio colombiano³⁶.

Es visible una estrecha convergencia de intereses entre las élites locales y los objetivos geoestratégicos de los gobiernos de EEUU, que centraron las prioridades de las políticas de seguridad en la tácticas contrainsurgentes, en buena parte como reacción al triunfo de la Revolución Cubana y desde los setenta, la doctrina Nixon y la emergencia del tráfico de drogas. La influencia del poder hegemónico global es un elemento decisivo en la formulación de la política nacional de seguridad.

Un reflejo del sesgo de “mano dura” derivado de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense en Colombia, fue el Estatuto de Seguridad emitido en

³⁵ Tickner. Citado en García Pinzón, Viviana. *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2015. Pág. 98.

Según García Pinzón, la doctrina Suárez es llamada así dado que fue promovida por el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921).

³⁶ Ver Otero Prada, Diego. *El papel de EEUU en el conflicto armado colombiano. De la doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares*. Ediciones Aurora. Colombia. 2010. Pág. 73.

la gestión del presidente liberal Julio César Turbay Ayala en 1978, que irónicamente representó el establecimiento de un Estado de Sitio emitido por un mandatario de procedencia civil. Como lo explica Catalina Jiménez:

El Estatuto de Seguridad estuvo conformado por 16 artículos que reforzaban la ley penal existente, aumentaban las penas en las acciones relacionadas con el orden público, daban atribuciones y facultades judiciales a los inspectores de policía, alcaldes y comandantes de policía, y permitía el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares a través de los consejos de guerra verbales. Esta herramienta amplió las competencias de la fuerza militar respecto al mantenimiento de la seguridad tanto nacional como interna y debilitó el control de esta política por parte de los civiles.³⁷

En el mismo año que se emitió el Estatuto, se creó la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, se autorizó el derribo de aviones sospechosos de trasladar drogas y posteriormente iniciaron labores de fumigación de cultivos ilícitos³⁸.

Al concentrar la función penal en tribunales militares, el Estatuto instituyó la vulneración al debido proceso como normalidad, afectó la separación de poderes y dio facultades excesivas a las FFAA y la policía. Orientar las prioridades hacia la contrainsurgencia, el anticomunismo y por otra parte, la lucha antidrogas, amplió el radio de posibles sectores etiquetados como el “enemigo interno”, minusvaloró la importancia de los Derechos Humanos y dejó en un segundo plano la problemática cotidiana de seguridad en el territorio.

En términos del desarrollo de un campo de estudios específico relacionado con la seguridad, Ana María Jaramillo reconoce que estos temas eran marginales, hasta finales de la década de los ochenta³⁹. Por ello, poco a poco se tuvieron que desarrollar capacidades en organizaciones civiles, universidades y gobierno, como ocurrió también en México y Chile, a fin de avanzar en el entendimiento de la violencia urbana.

³⁷ Jiménez, Catalina. *Aplicación e instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos en materia de Derechos Humanos*. Revista Colección No. 20. Pontificia Universidad Católica Argentina. Bs.As. 2009. Pág. 83.

³⁸ García Pinzón, Viviana. *Op. Cit.* Pág. 100.

³⁹ Entrevista con Ana María Jaramillo. Medellín 26/09/2017.

Como se mencionó en el segundo capítulo, la propuesta original del PC de Andrés Pastrana intentó formular una alternativa a la política de drogas considerando una perspectiva integral que fuese capaz de afrontar las problemáticas estructurales, agravadas por la persistencia del conflicto armado.

La antropóloga Winifred Tate elaboró un detallado estudio respecto a los orígenes del PC, argumentando que la idea original de Pastrana de impulsar un tipo de asistencia estadounidense en la modalidad de un “Plan Marshall para Colombia”, nunca llegó a ser realidad. En suma, se trató de un programa de ayuda de EEUU volcado en equipamiento militar y operaciones de fumigación de cultivos que tuvieron un impacto social dañino en numerosas comunidades⁴⁰.

Como ocurre en México con la *Iniciativa Mérida*, tiende a sobreestimarse la importancia de la aportación de EEUU a la política seguridad, sin tomar en cuenta que en realidad, son las instituciones locales quienes llevan el peso decisivo en su transformación institucional. Colombia es por mucho, el país que más recursos financieros y humanos aportó al Plan en la reconstrucción de su aparato de seguridad y justicia. Así lo confirma Diego Otero:

Los dos grandes objetivos del Plan Colombia en sus dos fases I y II son la erradicación e interdicción de los cultivos ilícitos y la derrota de las guerrillas, para lo cual EEUU ha destinado 6 mil 100 millones de dólares y el gobierno de Colombia más de 120 billones de pesos, equivalentes a 60 mil millones de dólares, para un total de 66 mil 126 millones de dólares. La ayuda estadounidense se ha concentrado en los aspectos militares en el 80 por ciento y la colombiana se ha dedicado a lo mismo en un porcentaje superior al 50 por ciento⁴¹.

Marco Palacios tiene una opinión igualmente crítica sobre dicho Plan:

⁴⁰ Vid. Tate, Winifred. *Drogas: Bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá D.C. 2015.

La autora considera que el componente social del Plan Colombia nunca fue propiamente desarrollado en un documento escrito y se encontró fuertemente desarticulado en los documentos colombianos de política pública. Incluso sugiere que funcionarios del Departamento de Estado prácticamente escribieron los contenidos del Plan.

⁴¹ Otero, Diego. *Op. Cit.* Pág. 142.

Concebido inicialmente como un programa económico para la paz, ofreciendo alternativas viables a los cultivos campesinos de hoja de coca, terminó en un plan de guerra que busca remediar la insuficiencia fiscal y militar del Estado colombiano frente a la insurgencia guerrillera⁴².

Pese al atribuido carácter militarista de la iniciativa, las fuerzas policiales tenían una debilidad histórica que era preciso revertir. Desde Pastrana se inició un proceso de modernización de la fuerza pública y que se extendió en las administraciones sucesivas. En nueve años, de 2003 a 2012, Colombia duplicó su pie de fuerza al pasar de mil 670 policías por millón de habitantes a 3 mil 230 elementos⁴³.

Un hecho que claramente agudizó la reproducción de la violencia, es que a partir de la década de los ochenta, Colombia sustituyó a Bolivia y Perú como principal productor de la hoja de coca. Para Pécaut, el agravamiento del conflicto armado está estrechamente asociado a esta cuestión⁴⁴.

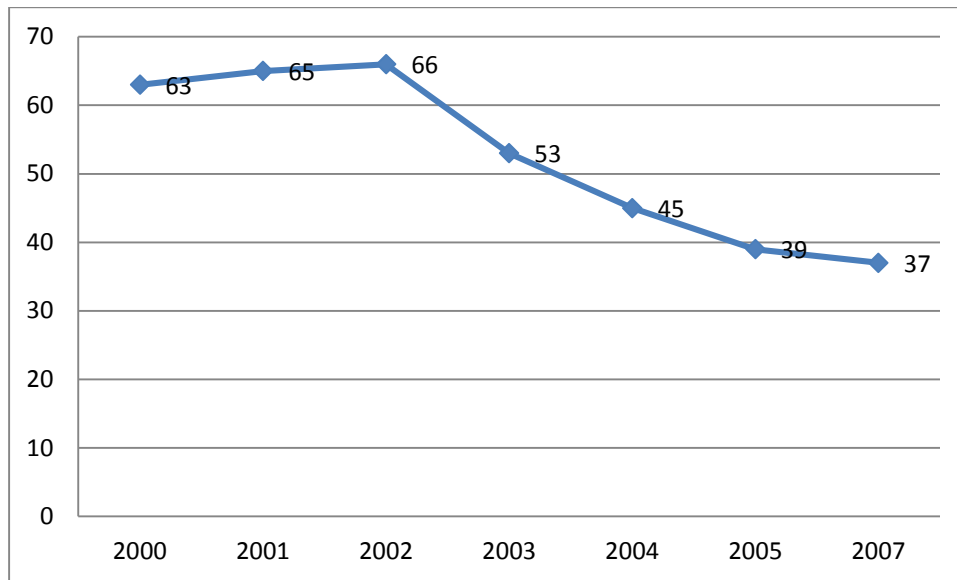
Es preciso advertir que pese a los legítimos cuestionamientos respecto a su perfil punitivo, el PC pudo haber sido un factor con alguna influencia en la reducción pronunciada de la tasa de homicidios en sus primeros años, hasta en 40 por ciento. Un estudio estadístico muestra dicha reducción de la tasa en 63 casos por cien mil al iniciar el milenio, a 37 en 2007:

⁴² Palacios, Marco. *Op. Cit.* Pág. 166.

⁴³ Thoumi F.E. *Op. Cit.* Pág. 423.

⁴⁴ Pécaut, Daniel. *Op. Cit.* Pág. 151.

Tasa de homicidios en Colombia (2000-2007)



Fuente: Barón, Juan. *El homicidio en los tiempos del Plan Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional*. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias, Colombia. 2009. Con base en información de la Policía Nacional. *Revista Criminalidad*, 2008. Pág. 27.

La PSD impulsada por Álvaro Uribe (2002-2010) estuvo determinada por dos aspectos nodales. El primero, el fracaso de las negociaciones de paz entre Pastrana, su antecesor y las FARC. En segundo lugar, la modificación del contexto internacional tras los atentados de Nueva York en 2001. Ambas circunstancias favorecieron una retórica belicista que permitió al candidato atacar las fallas de su antecesor para alcanzar la paz y retrotraer el abordaje que el Estado había dado a las FARC como actor político, para denominarles en documentos oficiales, sin más, como terroristas.

Para Leal Buitrago, la PSD tenía tres líneas de acción: “La primera, una política de paz con los paramilitares, la segunda, la continuación de la ofensiva contra las FARC, activada al final del gobierno anterior, y la tercera, un grupo de políticas puntuales –como los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes de informantes– destinadas a alimentar las otras dos”⁴⁵.

⁴⁵ Leal Buitrago, Francisco. *La política de seguridad democrática 2002-2005*. Revista Análisis Político No. 57. Bogotá D.C. mayo-agosto 2006. Pág. 7.

A pesar de un discurso modernizante solo en el papel, donde se apela a la democracia, los Derechos Humanos y se reconoce que la tarea de seguridad es compartida entre el Estado y la sociedad, la formalmente llamada *Política de Defensa y Seguridad Democrática* uribista tiene componentes profundamente autoritarios en los que es patente la indistinción de los roles de las policías y las FFAA. El documento de la PSD indica:

La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial⁴⁶.

Si se analiza en conjunto, la PSD tiene una abrumadora mayoría de aspectos reactivos, carece de líneas explícitas respecto a la prevención de la criminalidad, aunque en su apartado de seguridad urbana señala que las alcaldías tienen la tarea de mejorar su coordinación entre las áreas operativas y celebrar Contratos Locales de Seguridad, para lo cual cita la experiencia francesa (Ver capítulo 1)⁴⁷.

El documento de la PSD asigna un papel reducido a la participación ciudadana -sí y sólo sí- ocurre como una especie de adhesión del ciudadano con en Estado en el marco de la confrontación contra la guerrilla, ahora etiquetada como terrorista. Según lo escrito por el propio Uribe en la presentación de la PSD “frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo”⁴⁸.

Hay que mencionar que las propias FARC pusieron un ingrediente definitivo a la polarización al cometer un acto barbárico como lo fue el atentado en el club El Nogal en Bogotá (2003), donde murieron más de una treintena de personas y quedaron heridas

⁴⁶ Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá D.C. 2003 Pág. 16.

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 45.

⁴⁸ Uribe, Álvaro. *Citado en Ibid.* Pág. 6.

más de cien⁴⁹. El ataque parecía augurar el debilitamiento definitivo de una guerrilla social y políticamente derrotada.

Un tema igualmente grave que puso en entredicho la posición del uribismo en el plano nacional e internacional, fue el escándalo de los “*falsos positivos*” que son personas asesinadas por fuerzas estatales, que luego eran presentados ante la opinión pública como guerrilleros. De acuerdo a un reporte de la organización Human Rights Watch (HRW), la Fiscalía de la Nación investigó más de 3 mil presuntos casos de *falsos positivos* atribuidos a militares. HRW indica que “más de 800 miembros del Ejército, en su mayoría soldados de rangos inferiores, han sido condenados por *ejecuciones extrajudiciales* (sic) perpetradas entre 2002 y 2008”. La organización indica que Medellín es el lugar donde más casos de este tipo se dieron con 412 asesinatos⁵⁰.

Debe tomarse en cuenta que, mientras transcurrían los primeros intentos de rearticular la seguridad desde lo local, sucedían este tipo de hechos lamentables alimentados primero por el fracaso del proceso de paz en 2002 y luego por una lógica de confrontación propia de la evolución del conflicto armado en todo el país.

Es del todo discutible la razón por la cual la estrategia de Uribe se centró en negociar la paz con grupos paramilitares y al mismo tiempo combatir a las guerrillas, cuando ambas facciones eran igualmente señaladas por cometer actos atroces contra la población civil.

5.2 Estudios de caso. Bogotá y la criminalidad difusa

Muchos análisis sobre criminalidad y violencia pasan de largo referir la extraordinaria vitalidad y riqueza cultural de Bogotá y Medellín, con lo que se pierden oportunidades invaluable de situar la elaboración de política pública en la complejidad del devenir histórico. La capital colombiana, conocida también como la “Atenas

⁴⁹ Revista Semana. *¿Quién puso la bomba en el club El Nogal?* 2/16/2003.

⁵⁰ Human Rights Watch. *El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles*. EEUU, 2005. Pág. 1. La noción periodística de *falsos positivos* se refiere a presuntos asesinatos cometidos por fuerzas del Estado.

sudamericana” tiene un vigor extraordinario como epicentro cultural en la región, mientras que Medellín, denominada “la tacita de plata” (por la disposición geográfica del Valle de Aburrá) protagonizó el proceso más intenso de industrialización en el país durante el siglo XX y es cuna de grandes escritores, muralistas, científicos, así como influyentes movimientos políticos y culturales.

En ambas ciudades se dieron constantes aunque discontinuos esfuerzos por contar con algún tipo de ordenamiento territorial. En la década de los cincuenta el conocido urbanista Le Corbusier desarrolló un Plan Piloto para Bogotá y la capital fue sede del Centro Interamericano de Vivienda (CINVA), una institución de cooperación multilateral auspiciada por la Organización de Estados Americanos (OEA)⁵¹. Los anteriores elementos eran críticos para la restauración de una ciudad gravemente dañada por el episodio del “Bogotazo” que costó miles de vidas, niveles inusitados de violencia institucional y social, el saqueo de comercios, así como la destrucción de edificios públicos.

Mientras tanto, en Medellín se instituyó desde el siglo XIX la Sociedad de Mejoras Públicas, sobresalió la labor pionera de construcción de instituciones educativas de Pedro Justo Berrío (de ahí el nombre de la plaza central de la ciudad), mientras que en la década de los cuarenta y cincuenta, se desarrollaron planificaciones urbanísticas que habrían de influir en el desarrollo del polo industrial más importante de Colombia⁵².

Infortunadamente, ambas ciudades sufrieron los efectos de un crecimiento exponencial de la población, fenómeno frecuente en Latinoamérica. La población bogotana creció más de diez veces en cincuenta años, mientras que la de Medellín poco más de seis veces en el mismo lapso:

⁵¹ Respecto a las políticas urbanas en la capital ver Salazar Ferro, José. *Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2017.

⁵² Vid. Capítulo *Planeación y desorden* en Martin, Gerard. *Op. Cit.*

En particular, el autor reseña la participación del célebre urbanista austríaco Karl, Heinrich Brunner, mientras que para el crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle del Aburrá, se elaboró un Plan Piloto por los arquitectos Paul Lester Wiener y José Luis Sert. Ver Universidad Pontificia Bolivariana/Área Metropolitana del Valle del Aburrá. *Mapificación del crecimiento urbano del Valle de Aburrá*. Ed. Área Metropolitana del Valle del Aburrá. Medellín, 2007. Pág. 8.

Población en Bogotá y Medellín (1951-2005)

Año	Bogotá	Medellín
1951	648, 324	358, 189
1964	1,697, 311	772, 887
1973	2, 861, 913	1, 163, 868
1985	4, 236, 490	1, 480, 382
1993	5, 484, 244	1, 834, 881
2005	6, 778, 691	2, 219, 861

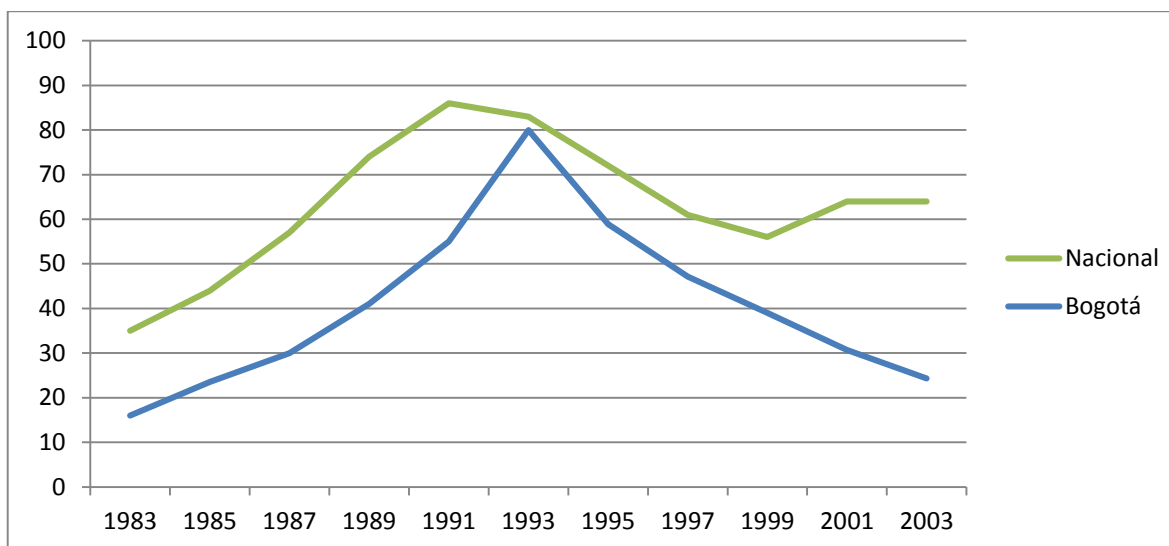
Fuente: Urrea Giraldo, Fernando. *Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI*. Universidad del Rosario. Cátedra de Estudios Afrocolombianos, 2012. Pág. 7.

Hasta este punto se podrían sintetizar algunos puntos en común. Dada su condición de capital, Bogotá tuvo condiciones que la hicieron incluso excepcional en el entorno colombiano respecto a la evolución de su fenómeno criminal. Las tasas de homicidio en la capital casi se quintuplicaron en diez años, de 1983 a 1993, al pasar de 16 a 80 homicidios por 100 mil habitantes. Lo anterior, de manera simultánea al fortalecimiento de los distintos grupos armados en la República y con una trayectoria muy similar al promedio nacional.

Una vez alcanzado su punto máximo, en los diez años siguientes, las tasas mostraron una reducción sorprendente de 80 a 24.3 homicidios por cien mil habitantes y la incidencia de este delito continúa a la baja aun hasta nuestros días, por lo que algunos especialistas consideran que la ciudad logró desvincularse de la tendencia nacional, pese a la agudización del conflicto. Dicha evolución favorable fue motivo de numerosas controversias, que se mencionarán hacia el final de esta sección⁵³:

⁵³ Sobre el particular, destaca el debate suscitado tras la publicación del artículo de Llorente, María Victoria y Guarín, Sergio. *Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: Los casos de Bogotá y Medellín*. Fundación Ideas para la Paz, en *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Basombrío, Carlos. (Ed.). Latin American Program Wilson Center 2013. Dicho estudio tuvo su reacción en Acero Velásquez, Hugo. *Respuesta al estudio “Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: Los casos de Bogotá y Medellín*. Woodrow Wilson Center 2014.

Comparativo de homicidios Bogotá-Colombia (1983-2003)



Fuentes: Elaboración propia con base en Cardona, Marleny, García, Héctor Iván et. al. *Op. Cit.* y Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEASC). *Comportamiento del homicidio en Bogotá según tasa por 100 mil habitantes. Años 1961 a 2014.* Alcaldía de Bogotá, D.C. 2014.

Sobre las peculiaridades bogotanas, hay tres aspectos de enorme importancia: 1) Los actores ilegales se encuentran muy atomizados por lo cual no se puede hablar de un predominio territorial de ningún grupo criminal; 2) La actuación de los diversos grupos ilegales tiene un impacto limitado en la violencia homicida, dado que hay una especie de control informal de este delito específico, debido a que el asesinato es una medida extrema, que llega a ser disruptiva de los mercados ilegales; y 3) La inserción de las guerrillas y aun las organizaciones paramilitares fue mucho menor respecto a otras regiones y ciudades del país, como es el caso de Medellín⁵⁴.

Un análisis de Ariel Ávila y Bernardo Pérez sobre los mercados criminales brinda un panorama general sobre el intrincado perfil delictivo bogotano:

⁵⁴Los factores anteriormente mencionados han sido señalados en numerosas ocasiones. Vid. Llorente, María Victoria y Guarín Sergio. *Op. Cit.* Acero Velásquez, Hugo *Op. Cit.* Ávila Martínez, Ariel *Gestión de la seguridad en Bogotá*, en *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2014 y Perea, Carlos y Rincón, Andrés *Robar, pero no matar. Crimen, homicidio y violencia en Bogotá* en Perea, Carlos. (Coord.) *Vislumbrar la paz. Violencia, poder y tejido social en ciudades latinoamericanas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2016.

En Bogotá operan numerosos mercados ilícitos, que en su mayoría están asociados a la concentración persistente de delitos de mayor impacto en ciertos sectores de la ciudad; entre ellos, los servicios informales de vigilancia y protección, el *narcomenudeo*, el tráfico de armas, la compraventa de autopartes ilícitas y el lavado de dinero, por sólo mencionar algunos. En estos mercados participan tanto estructuras criminales locales, como provenientes de diferentes regiones colombianas. En muchos casos, estos mercados funcionan de manera interdependiente, y con frecuencia ocurre que una misma estructura criminal controla porciones importantes de dos o tres mercados ilícitos diferentes.

Resulta necesario aclarar que las estructuras criminales dominantes en Bogotá no buscan el control territorial de ningún sector de la capital, ya que este no es indispensable para el funcionamiento de los diferentes mercados ilícitos y, además, resultaría costoso⁵⁵.

Los autores, que en su análisis hacen una distinción entre grandes estructuras criminales y delincuencia común, ponen nuevamente en cuestión que el tráfico de drogas sea siquiera la razón principal del incremento de la violencia en la capital. Antes bien, se refleja que diversos tipos de actividades ilícitas se encuentran relacionados entre sí y que por otra parte, la lógica de actuación de los entramados criminales, limita la multiplicación de actos de violencia extrema, para no entorpecer la continuidad en su operación.

Aunque la intensidad del predominio territorial de guerrillas y paramilitares es muy limitada a comparación de otros departamentos, Ávila y Pérez afirman que desde finales de los noventa, la ciudad recibió de 30 a 40 personas diarias en situación de desplazamiento forzoso, a causa de la presión de grupos vinculados al tráfico de drogas, armas y otras actividades ilícitas en el interior de la República. En 2010, había una estimación de 292 mil personas afectadas por el desplazamiento que vivían en la capital⁵⁶.

Aun hasta nuestros días, es muy visible una compleja combinación entre desempleo, personas desplazadas por el conflicto armado, pobreza y personas en situación de calle.

⁵⁵ Ávila Martínez, Ariel Fernando. *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá. D.C. 2011. Pág. 108.

⁵⁶ *Ibid.* Pág. 85.

La primera gestión como alcalde de Antanas Mockus (1995-1997) llegó en una situación agravada por distintos frentes de ingobernabilidad y conflicto. Mockus, matemático y filósofo de ascendencia lituana, fue rector de la Universidad Nacional de Colombia, desde donde desarrolló conceptualizaciones profundas respecto a la violencia y sus implicaciones sociales. Era infrecuente entonces que el dominio de la política cediera terreno a un profesional con un claro perfil académico y una personalidad excéntrica.

En entrevista, Paul Bromberg, un colega de Mockus que le sustituyó como alcalde interino cuando este último decidió contender en las fórmulas presidenciales de 1998, reconoció que su proyecto político nunca se metió al problema de las mafias: “La obligación de un alcalde es que la ciudad fluya bien y sin conflicto”⁵⁷.

Había muchas razones de peso para abordar la inseguridad desde una perspectiva diferente al tratamiento convencional de la violencia que se había dado en Colombia, que se circunscribía, como ya se dijo, al tráfico de drogas y al conflicto armado. En buena medida, el gobierno local electo en 1995 tenía facultades limitadas, un control muy imperfecto de la fuerza pública, prevalecía una saturación de problemas sociales y en un contexto en el que las respuestas eran mucho menos evidentes de lo que parecieron años después.

La apuesta, sólidamente acompañada de un *corpus* conceptual, fue el de emprender un programa explícitamente enfocado a la cultura ciudadana.

5.2.1 Cultura ciudadana en Bogotá (1995-1997) (2001-2003)

Mockus considera que “uno no nace ciudadano. Al ser tratado como ciudadano y al tratar a otros como ciudadanos, uno se vuelve ciudadano”⁵⁸. La piedra angular del pensamiento del ex alcalde visualiza a la ciudadanía como un proceso formativo que es responsabilidad mutua del Estado y la regulación *inter pares* de individuos. En este marco

⁵⁷ Entrevista con Paul Bromberg. Bogotá D.C. 9/9/2017.

⁵⁸ Mockus, Antanas. *Cultura ciudadana en Bogotá: Nuevas perspectivas*. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Corpovisionarios. Bogotá, D.C. 2009. Pág. 11.

de entendimiento, hay tres elementos correspondientes que supone, definen las relaciones en una comunidad: “La ley, la moral y la cultura”.

La disociación entre normas cívicas legales y culturales era uno de los propósitos declarados a cambiar por la política pública. Se proponía revertir la “cultura del atajo” (muy común en toda Colombia) consistente en resolver las dificultades cotidianas mediante recursos informales e ingeniosos, aunque no siempre legítimos. Así define Mockus esta práctica en sus memorias de gestión:

Hay cultura del atajo cuando parte de la sociedad practica, acepta o incluso promueve que las acciones se racionalicen de esta manera, en términos de resultados de corto plazo, utilizando medios poco regulados, medios a veces inusuales, a veces inmorales y a veces hasta ilegales. En la cultura del atajo fácilmente se cambian formas de acción más seguras y legales por otras percibidas como más rápidas y efectivas, aunque sean ilegales⁵⁹

Son numerosas las versiones sobre las influencias intelectuales del ex rector, aunque se coincide en afirmar que se tomaron elementos de Jon Elster sobre la acción colectiva, de Jürgen Habermas respecto al consenso racional e incluso hay un claro paralelismo con la noción de “cultura de la legalidad” que desarrolló Leoluca Orlando, alcalde de Palermo, Italia, en la década de los ochenta como parte de su programa para abatir la cultura mafiosa en Sicilia⁶⁰.

El connotado sociólogo Jorge Orlando Melo describió el panorama social prevaleciente en la capital:

Sin duda alguna, la situación real de Bogotá a comienzos de los noventa mostraba muchos elementos de desajuste entre las normas legales y los valores sociales e individuales. El efecto

⁵⁹ Alcaldía de Bogotá. *Bogotá para vivir 2001-2003*. Memorias de la administración estatal. Bogotá D.C. Pág. 51

⁶⁰ Vid Murrain, Henry. *Cultura Ciudadana como política pública. Entre indicadores y arte*. En *Cultura ciudadana Op. Cit.* y Greco, Giada. *Leoluca Orlando. Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*. Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia. 20/03/2015. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/03/20/leoluca-orlando-hacia-una-cultura-de-la-legalidad-la-experiencia-siciliana/> Consultado el 6/1/2018.

En las entrevistas con Fabio Velásquez, director de la Fundación Foro Nacional por la Democracia 4/09/17 y el ex alcalde Paul Bromberg se enfatizaron las influencias habermasianas sobre consenso racional al proyecto de cultura ciudadana.

disuasivo y preventivo de la ley, que confía en que los ciudadanos, si su conciencia no los regula, calculen racionalmente el riesgo de ser sancionados, se había reducido al mínimo por los niveles de impunidad. El riesgo mayor del homicida era la venganza de los deudos de la víctima⁶¹.

Resultado de sus reflexiones, Mockus creía que el promedio de los colombianos tenía bajo nivel de observancia a las leyes acompañados de una alta tolerancia a prácticas de “cultura del atajo”, que se agravaban debido a la ausencia de mecanismos institucionales reguladores.

Para Sandra Gutiérrez, quien participó en distintas campañas electorales del alcalde “ Mockus visualizó en sus proyectos al país como una gran aula de ciudadanos en formación”⁶². Se pretendía llevar a cabo una tarea pedagógica que supone que la autoridad tenía que enseñar y convencer a la población a cumplir las normas, a fin de que reconociera la importancia que reviste dicho cumplimiento, a través de la convivencia pacífica. Dos principios que guían esta visión, es que la vida y el manejo de los recursos públicos son “sagrados” (no en un sentido religioso, sino de moral cívica).

En el documento rector de la Alcaldía *Plan de Desarrollo Formar Ciudad (1995-1998)* se establecen los cuatro objetivos de la gestión: 1. Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia; 2. Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento de normas, 3. Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos; 4. Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte⁶³.

A su vez, Paul Bromberg, coautor del proyecto bogotano, tenía una perspectiva más específica de la problemática urbana vinculada al tema de la seguridad:

Según Bromberg, los principales problemas que Bogotá enfrentaba a comienzos del decenio 1990 eran la elevada tasa de muertes violentas, caos en el espacio público y en el transporte, ilegalidad

⁶¹ Melo, Jorge Orlando. *Cultura Ciudadana y homicidio en Bogotá*. En *Cultura ciudadana en Bogotá*. Op. Cit. Pág. 118.

⁶² Entrevista a Gutiérrez, Sandra. 5/09/17.

⁶³ Mockus, Antanas. *Convivencia como armonización de ley, moral y cultura*. Perspectivas Vol. XXXII, no 1. Bogotá, D.C. Marzo 2002. Pág. 24.

urbana, escaso respeto a las normas de tránsito, desaseo público, exceso de publicidad exterior visual y de niveles de ruido y escasa confianza en la alcaldía y la policía. Y como si todo ello fuera poco, había entre los ciudadanos un “escepticismo generalizado” que hacía imposible cualquier acción colectiva en beneficio de la ciudad⁶⁴

La propuesta de cultura ciudadana se instrumentó a través de la creación del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) que dirigía el propio Bromberg. Sin embargo, el proyecto no necesariamente procedía de un enfoque con mirada policial, sino un abordaje amplio que tenía como propósito posicionar la convivencia ciudadana y darle un lugar en la opinión pública.

Entre las líneas de acción fijadas por el IDCT se fijaron cinco aspectos: 1) Respeto y protección de la vida (disminución de muertes violentas, lesiones personales y agresiones, protección a niños). 2) Calidad, protección y uso intensivo del espacio público. 3) Actualización de normas de convivencia (Código de policía y decretos especiales). 4. Arte, deporte y lúdica en espacios abiertos. 5) Comunicación entre los funcionarios y la ciudadanía y entre los ciudadanos⁶⁵.

Las acciones que derivaron del plan son variadas, originales e incluso estrambóticas, tanto para quienes no tenían familiaridad con el contexto, como para sectores acostumbrados a seguir el paso de los guiones de la política convencional: Mockus se disfrazó de superhéroe para limpiar la ciudad, empleó a mimos para regular el tráfico y normalizar el uso de pasos peatonales (cebras), realizó actos simbólicos para que la población recibiera una “vacuna” voluntaria para renunciar a la violencia e instituyó tarjetas de colores para que la ciudadanía premiara o sancionara socialmente buenas conductas y comportamientos inciviles⁶⁶.

Medidas más formalizadas incluyeron reuniones periódicas con instancias de policía, la instauración de la *Ley Zanahoria*⁶⁷ para cerrar los establecimientos de venta de

⁶⁴ Londoño, Rocío. *De la cortesía a la cultura ciudadana*. En *Cultura ciudadana en Bogotá*. Op. Cit. 165.

⁶⁵ *Ibid.* Pág. 167.

⁶⁶ Un excelente recorrido visual sobre la variedad de políticas se puede ver en el documental *Bogotá Cambió*. Upfront films, 2009 del director danés Andreas Daalsgard.

⁶⁷ En el lenguaje común, se considera una persona “zanahoria” como alguien muy aplicado.

alcohol a la una de la madrugada, la introducción de sanciones a conductores en estado de ebriedad, control de armas y el expendio de pólvora (comúnmente usada para festejos populares), ampliación de las Comisarías de Familia de la policía para atender casos de violencia familiar y otros.

Con el propósito de generar información, la Alcaldía creó la Consejería de Seguridad, que en el gobierno de Peñalosa(1998-2000) se transformó en la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, que creó el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) instrumento que permitía a autoridades locales tomar decisiones operativas⁶⁸.

Un proyecto germinal que tuvo una fuerte carga simbólica fue la formación de policías en instituciones de educación superior, con la idea de trabajar en una formación de cultura ciudadana. Estela Bacaraldo, asesora del proyecto de capacitación que se intentó en conjunto entre la alcaldía y el Gobierno Nacional, explicó así el sentido de la iniciativa:

Antanas Mockus plantea que la policía debe ser sometida a un proceso de formación permanente y continua una vez que sale de sus escuelas. Y de esta manera logramos empezar un proceso de concertación entre la administración civil y el Comando para sacar a los policías de sus instituciones, lo que en aquel momento resultaba algo abrupto. Grupos de 150 policías eran enviados a una universidad para trabajar en campos de reflexión sobre el saber de la convivencia y la seguridad. Comenzar esta labor constituyó un verdadero reto. La policía, como institución disciplinar, tiene características que no facilitan un trabajo de educación permanente. En primer lugar, se trata de una institución de orden nacional y sus miembros rotan por cualquier parte del país en cualquier momento. Entonces, ¿Cómo íbamos a capacitar a los policías de Bogotá, si sabíamos que al otro día podían estar en otro sitio?⁶⁹

El acceso de la policía a la universidad en un país desigual, con elevados umbrales de acceso a la educación, era por sí, un reconocimiento a la importancia de la función policial, pero también una oportunidad para que los oficiales tuvieran contacto con

⁶⁸ Alcaldía de Bogotá. *Bogotá para vivir 2001-2003*. Memorias de gestión. 2003. Pág. 18.

⁶⁹ Bacaraldo, Estela. *La reforma policial en Colombia* en Jarrín Oswaldo (Coord.) *Memoria del proyecto política pública de seguridad ciudadana, primera fase*. FLACSO-Ecuador, 2004. Pág. 190.

conocimientos que no necesariamente eran parte del entrenamiento rutinario en las academias policiales especializadas.

De acuerdo a Bacaraldo: “En mi país, los policías tienen que obedecer a 180 procedimientos, lo que no sucede en ninguna profesión”⁷⁰. La sobrecarga de funciones es un aspecto muy extendido también en las policías de Chile y México.

Dada su amplitud de miras, la cultura ciudadana generó desafíos irresolubles en cuanto a la evaluación y la generación de indicadores. Había un buen número de acciones que simplemente eran imposibles de medir. Atender el problema de la violencia desde el gobierno y a partir de un enfoque cultural no era un asunto común e incluso Mockus enfrentó resistencias desde el Cabildo y el Gobierno Nacional.

Bromberg afirmó en entrevista, que aunque la relación con la policía fue buena, a menudo consistió en un continuo proceso de convencimiento a los mandos sobre la oportunidad y conveniencia de ciertas medidas⁷¹.

Sin embargo, la autoridad civil contó en casos específicos con información muy sólida para tomar decisiones de gran beneficio público, que subsisten hasta nuestros días. Al respecto destacan dos episodios respecto a la movilidad y la frecuencia de accidentes por consumo de alcohol.

En 1995, la alcaldía obtuvo el apoyo de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) para desarrollar un plan maestro para toda la ciudad. El estudio concluyó que al menos el 25 por ciento de la mejora de la movilidad (en una capital muy conflictiva en este rubro), podía alcanzarse si los ciudadanos respetaban reglas de tránsito. Esa fue una fuente por la cual surgieron los mimos para que se diseñaran y respetaran los pasos peatonales⁷². El hallazgo es sorprendente: la institución nipona recomendó que, antes de pensar en grandes inversiones, era necesario aprender a observar las reglas.

⁷⁰ *Ibid.* Pág. 193.

⁷¹ Entrevista Paul Bromberg. *Op. Cit.*

⁷² Murrain, Henry. *Op. Cit.* 214.

El segundo caso se refiere al control de alcohol. En entrevista, Bromberg mencionó que, con base en estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal, en 70 por ciento de los homicidios se detectaron altas proporciones de consumo de alcohol⁷³. Era apremiante emprender acciones que limitaran tal acción, lo cual se concretó mediante la política de cierre de establecimientos conocida como *Ley Zanahoria*.

Dos virtudes de la “Cultura Ciudadana” fueron la capacidad de insertar temas en la opinión pública frente a problemas coyunturales, así como el interés de conformar una visión compartida en un sitio tan improbable, complejo y atomizado como una megalópolis.

Sobre el manejo de tiempos difíciles, Bromberg rememora que “se descubrió que las crisis de la ciudad eran el momento clave para emprender acciones con buenas posibilidades de éxito”⁷⁴. Así sucedió con el programa de ahorro voluntario de agua que impulsó el gobierno, así como una iniciativa local que invitó a la ciudadanía a aportar un diez por ciento adicional de impuestos locales, para obras de mejoramiento definidas por la ciudadanía⁷⁵.

La segunda virtud del proyecto fue la capacidad de difundir, dialogar y consolidar una imagen que representara un bien común o una visión compartida de ciudad entre los ciudadanos.

La imagen de la “Bogotá Coqueta (bonita)” de Mockus, evolucionó hacia la “Bogotá Humana” en las sucesivas administraciones de Luis Garzón (2004-2008), Samuel Moreno (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015). Aunque hubo muchas variaciones en los contenidos de la *Bogotá Humana*, así como un prolongado periodo de inestabilidad por procesos de corrupción seguidos por la Justicia contra Samuel Moreno, la capital ya contaba con ciertos consensos y una legitimación social bien avanzada. Evidentemente, hay muchos sectores de la ciudad que no son bellos ni humanos, pero los habitantes

⁷³ Entrevista Paul Bromberg. *Op. Cit.*

⁷⁴ Bromberg, Paul y Gomezcásseres, Tatiana. *¿Qué fue y qué será la cultura ciudadana?* En *Cultura Ciudadana en Bogotá*. *Op.Cit.* Pág. 200

⁷⁵ Entrevistas con Paul Bromberg *Op. Cit.* y Fabio Velásquez *Op.Cit.*

parecen haber encontrado un piso mínimo de acuerdo que se ve como mutuamente benéfico.

¿Renovación urbana? (1998-2000)

La movilidad es una problemática bogotana por excelencia. No solo debido a las enormes frustraciones políticas que ha causado a los alcaldes recientes la regulación del transporte masivo y la escasez de alternativas viales, sino porque nunca se pudo construir un Metro en la capital, a diferencia de Medellín, que cuenta con un servicio de excelencia que sin problemas podría ser la envidia de cualquier ciudad de un país desarrollado.

Decenas de proyectos para crear una alternativa perdurable de transporte masivo quedaron en el tintero. Producto de una buena gestión financiera, tanto de Mockus como su antecesor, Jaime Castro (1992-1994), el alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000) pudo materializar el Transmilenio, el primer sistema articulado de autobuses que representó un hito para la capital.

La construcción del Transmilenio tiene una historia por demás significativa, vinculada a fundamentos normativos que legó la cultura ciudadana. En su primer periodo, Mockus sentó bases organizativas y financieras para avanzar en un objetivo de primera importancia. El Transmilenio representó una expresión concreta del rediseño urbano, que a decir de Bromberg, significó una “proeza administrativa”⁷⁶.

Nuevamente, la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA) sugirió a la Alcaldía de Bogotá que el metro no era una opción conveniente para la capital, porque su costo era diez veces mayor a las líneas de autobuses articulados. El nuevo sistema de transporte propuso cuatro pilares: 1) Respeto a la vida, con un servicio cómodo, seguro y moderno; 2) Respeto al tiempo de la gente; 3) Respeto a la diversidad ciudadana, porque convergerían en él distintas clases sociales; 4) Calidad internacional⁷⁷.

⁷⁶ Entrevista con Paul Bromberg *Op.Cit.*

⁷⁷ Sistema Transmilenio de Bogotá. *Historia.*

www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/nuestra_entidad/Historia Consultado el 6/1/2018.

Anteriormente, el transporte funcionaba de manera anárquica, lo cual contribuía a la congestión vehicular y la multiplicación de accidentes. La idea pedagógica en torno a la ciudadanía se trasladó al Transmilenio, un medio eficiente que suponía un uso del espacio en el que coincidían todos los sectores poblacionales.

Lamentablemente, el Sistema quedó pronto rebasado por las inagotables necesidades de movilizarse en la capital de un país con alto grado de centralización. No obstante, el objetivo de inclusión social que se pretendía fue satisfecho hasta cierto punto.

Dada su formación como urbanista, Peñalosa tenía una ambiciosa agenda de transformación. Otro proyecto relevante de su gestión fue el desalojo de El Cartucho y la construcción del parque del Tercer Milenio.

El Cartucho era un sector del Barrio de Santa Inés muy próximo a la central plaza de Nariño, que sufría terribles condiciones de delincuencia común, mendicidad, prostitución y venta de droga. A través de décadas de degradación y abandono, el lugar que fue considerado la “puerta de entrada a Bogotá” por su proximidad a las rutas de autobuses foráneos⁷⁸, parecía condensar los graves problemas de desplazamiento, desigualdad, pobreza y conflicto que vivía el país entero.

Gilma Jiménez, ex directora de Bienestar Social, muestra una panorámica del mítico Cartucho:

Fueron muchos los factores que permitieron ese deterioro. Uno de los líderes de la zona que ya murió, Ernesto “El Loco” Calderón contaba que el desalojo del botadero de basuras El Cortijo, hizo que se desplazara la actividad del reciclaje a ese sector. Por la misma época [década de los ochenta], los nacientes *carteles* de la marihuana y la cocaína, encontraron que las antiguas y grandes casas del Santa Inés se habían transformado en inquilinatos (departamentos para renta temporal). Eran el lugar ideal para instalar sitios de consumo y distribución de drogas (ollas), especialmente del bazuco (sedimentos de coca).

⁷⁸ Morris, Ingrid. *En un lugar llamado Cartucho*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C. 2011. Pág. 23.

Allí convivieron la economía millonaria del tráfico de drogas, con la informal de la reventa de basura, con la economía de indigencia de miles de personas.

En la última década floreció también el tráfico ilegal de armas y de documentos falsos⁷⁹

Entre la profusa investigación producida sobre el sitio, destaca el estudio antropológico de Ingrid Morris, quien refiere un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1998 que consideraba el Cartucho (donde habitaban 12 mil personas según censos de la Alcaldía), como uno de los lugares más peligrosos de América Latina. El informe de la OMS fue un detonador para perfilar la decisión de derruir por completo esta zona enclavada en pleno Centro, para instalar ahí un parque público⁸⁰.

El proceso que inició en el periodo de Peñalosa y concluyó en 2001, durante la segunda gestión de Mockus, está envuelto en agudas controversias. Desde una óptica crítica se podría señalar que la acción radical de desalojo obedeció en realidad a un plan general de gentrificar sitios estratégicos de alto valor en consonancia con el reposicionamiento de Bogotá como ciudad global.

Hugo Acero, ex subsecretario de Seguridad y Convivencia, mencionó que para la reconfiguración del Cartucho se formaron mesas de trabajo coordinadas por la Alcaldía y la Secretaría de Gobierno con la participación de la Policía y la Fiscalía General de la Nación, así como dependencias de Integración Social, Salud, Renovación Urbana, Servicios Públicos, Vivienda y la Personería, esta última encargada de vigilar los Derechos Humanos, con el objeto de atender las numerosas derivaciones que implicaba la acción gubernamental⁸¹.

No obstante, el proyecto no estuvo exento de conflicto, incluidos episodios de resistencia armada presuntamente incitados por Ernesto Calderón⁸². Igualmente

⁷⁹ Jiménez, Gilma. *El fin de una vergüenza*. Revista Semana. 12/21/2003. La historia del loco Calderón puede ser consultada en Cortés Fierro, Ernesto. *El hombre del Cartucho*. Diario El Tiempo. 20/03/11. Los inquilinatos son servicios de arrendamiento de cuartos por breves periodos: Diarios o semanales.

⁸⁰ Morris, Ingrid. *Op. Cit.* Pág. 101.

⁸¹ Acero Velásquez, Hugo. *Del Cartucho al Bronx*. La Silla Vacía. 4/02/16.

⁸² De acuerdo a Ernesto Cortés, Calderón amenazó con hacer volar el sector si se desalojaba a sus habitantes. *El Tiempo*. Op. Cit.

inquietante fue que el efecto en la construcción del parque del Tercer Milenio fue desplazar los fenómenos de criminalidad al resto del Barrio de Santa Inés y otros lugares de la ciudad.

En una nota del diario *El Espectador*, la periodista Laura Ardila escribe:

La Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Policía Metropolitana y hasta la Corporación Nuevo Arco Iris coinciden cuando responden que la herencia de El Cartucho demostró que el problema es, en esencia, social, y es por ello que barrer las “ollas” simplemente no alcanza. Había un Cartucho y salieron tres.⁸³

Al respecto, Ariel Ávila señaló que la intervención en el Cartucho y una posterior en la zona del *Bronx* en un barrio aledaño a Santa Inés, durante la gestión de Gustavo Petro como alcalde (2012-2015) causaron fenómenos de desplazamiento criminal hacia zonas periféricas⁸⁴.

Un aspecto sorprendente es que en el lapso de diez años (1995 a 2005) la fuerza policial tuvo un crecimiento muy marginal al pasar de 9 mil 400 a 10 mil 800 elementos, pese a tener un déficit estimado hasta en 60 por ciento y un crecimiento poblacional de más de un millón y medio de habitantes. Como reflexiona Efraín Sánchez, “las soluciones de fuerza no son las más adecuadas para un medio urbano complejo”⁸⁵.

Dadas las relativas limitaciones institucionales que tenían desde su posición como alcaldes, la política de Mockus y Peñalosa no necesariamente podía orientarse como un plan de reforzamiento de la policía, al menos no en su tamaño.

Un éxito muy importante de Peñalosa fue formar una Red de Bibliotecas (Biblore), mediante el cual se edificaron tres grandes bibliotecas (El Tintal, El Tunal y Virgilio Barco) además de la renovación de parques. También se fortalecieron 16 bibliotecas locales con unos 10 mil visitantes diarios y de acuerdo a Jorge Orlando Melo,

⁸³ Ardila Arrieta, Laura. *La herencia del Cartucho*. Diario El Espectador 8/10/11.

⁸⁴ Ávila Ariel et. al. *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2014. Pág. 54.

⁸⁵ Sánchez, Efraín. *Bogotá: de la vigilancia y el control a la resolución pacífica de conflictos* en Mockus, Antanas (Coord.) *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. BID, 2012. Washington D.C. 2012. Pág. 48.

director de la Luis Ángel Arango (la biblioteca pública más grande de Colombia) se duplicó el número de usuarios de 3.5 a 7 millones de 2000 al 2002. Biblored obtuvo financiamientos de la Fundación Bill y Melinda Gates, centró buena parte de sus actividades en nuevas tecnologías, lo cual también benefició a usuarios que tenían historias personales de desplazamiento por violencia en el interior de la República⁸⁶.

De acuerdo a María Caballero “Biblored se constituyó en símbolo de la gestión de Peñalosa”. El alcalde valoraba así su importancia:

Las tres nuevas bibliotecas son tan grandes como catedrales. Simbolizan la importancia que la ciudad quería otorgar a la educación y el desarrollo intelectual, el cual también puede ayudar a los ciudadanos a apreciar la vida⁸⁷.

5.2.1.2 Disyuntivas

Las lecturas contrastantes sobre la experiencia bogotana abordan el debate todavía inconcluso sobre los resultados de la gestión y cuáles fueron las motivaciones de la variación en la incidencia delictiva. Por un lado, Mockus establece que hubo una reducción de la tasa de homicidios de 82 por cien mil habitantes en 1993 a 35 en 2000, lo cual relaciona a la *Ley Zanahoria*, acciones de desarme voluntario, donde se recibieron más de mil 500 armas, la capacitación a la policía, la reducción de accidentes de tránsito de mil 387 en 1995 a 834 en 2000, así como la reducción de dos tercios del número de niños quemados con pólvora⁸⁸.

Por otra parte, autores como Juan Carlos Ruiz, María Victoria Llorente y Sergio Guarín, ponen en entredicho que la política local sea por sí sola, el factor principal de la reducción del homicidio en Bogotá y coinciden en señalar que la política de prevención fue débil y no existe evidencia para atribuir la disminución de la violencia al programa de cultura ciudadana.

⁸⁶ Caballero, María Cristina. *Biblored. Innovadora Red Colombiana de Bibliotecas*. Consejo de Bibliotecas y Recursos Informativos. Washington D.C. 2003. Pág. 2

⁸⁷ *Ibid.* Pág. 3.

⁸⁸ Mockus, Antanas. *Convivencia como armonización...Op. Cit.* Pág. 26.

Ruiz advierte que los homicidios venían en una ruta descendente desde dos años antes de que Mockus asumiera el cargo y afirma por otra parte:

No existen estudios que hayan demostrado de manera fáctica una relación entre las campañas de cultura ciudadana y un cambio de comportamiento en los ciudadanos. Todo se ha quedado en una percepción o retórica sin que se sepa a ciencia cierta qué factores han hecho descender los homicidios en la ciudad. Un estudio más reciente se aventuraba en afirmar que los programas de la Alcaldía no habían tenido que ver con estos descensos de homicidios que parecen más bien ligados a comportamientos criminales del tráfico de drogas y los *carteles* de todo el país⁸⁹.

Similarmente, Llorente y Guarín atribuyen la reducción del homicidio a un presunto pacto entre esmeralderos y traficantes de drogas para limitar sus enfrentamientos. De igual manera, señalan que la restricción de la venta de alcohol y el control de armas de fuego habrían ayudado, si acaso, de modo marginal⁹⁰. Por razones distintas para Medellín (algunas de las cuales se explicarán en la sección siguiente) los autores sostienen que hubo efectos de relativo desescalamiento de la violencia a partir del año 1991 que en el largo plazo habrían sido muy importantes para que las ciudades analizadas tuvieran condiciones relativamente mejores.

La expectativa en el proceso de paz entre el gobierno Nacional y las FARC en 1998, que se vio frustrado cuatro años después, también habría tenido algún efecto momentáneo en la reducción de la violencia.

Una polémica final tiene que ver con la continuidad entre los gobierno locales. Hay una amplia coincidencia en las entrevistas realizadas en el sentido que la cultura ciudadana fue abandonada como parte de la política de Seguridad y Convivencia, aunque una visión más matizada aceptaría que la Bogotá Humana modificó ciertos contenidos, pero continuó privilegiando acciones orientadas a la prevención.

Incluso el fondo argumentativo de la “Ley, la Moral y la Cultura” fue puesto en cuestión por las sucesivas administraciones. Por ejemplo, el sucesor del binomio Mockus-

⁸⁹ Vásquez, Juan Carlos. *Dos décadas de prevención en Bogotá: Una lectura crítica*. Revista Urvio, FLACSO-Ecuador 2009. Pág. 106.

⁹⁰ Vid. Llorente, María Victoria y Guarín, Sergio. *Op. Cit.* Pág. 192.

Peñalosa, Luis Garzón, accedía que era muy importante el concepto de ciudadanía, pero consideraba como incorrecto que se fundamentara en obligaciones, sin que antes el Estado concediera derechos a los colombianos para ejercer tal ciudadanía.

Otro asesor de Mockus opinó: “Es algo inherente al hombre no aprender de las buenas experiencias anteriores. El sucesor de Mockus, *Lucho* Garzón, apostó por políticas más asistencialistas como *Bogotá Sin Hambre*, pero no construyó sobre lo construido en materia de cultura ciudadana”. “A nadie le gusta criar hijos ajenos”⁹¹, lamentó Mockus en entrevista con la prensa al ser inquirido sobre la no continuidad.

Hay una extendida opinión que la segunda gestión de Peñalosa desde 2016, fue una oportunidad desaprovechada para retomar la noción de cultura ciudadana. Inclusive el alcalde enfrentó serias dificultades por nuevos retrasos en la construcción del metro, una petición de revocatoria a su mandato, la multiplicación de los problemas de movilidad, aunque de manera sorprendente, los homicidios continúan en descenso.

5.3 Medellín: ¿Compromiso de toda la ciudadanía o negociación del desorden? (2004-2011)

La superlativa complejidad de Medellín obliga a análisis multidisciplinares que resultan a menudo incompletos al describir las causas de conversión de esta ciudad en la más violenta de Latinoamérica. Antes de incursionar en la evaluación de las políticas específicas de seguridad ciudadana y prevención, es preciso trazar un pequeño balance en el que se identifiquen algunos antecedentes más significativos.

La capital antioqueña es escenario de innumerables paradojas y contrastes: Se reconoce como una ciudad con un perfil de religiosidad conservadora, a la vez que albergó la propuesta más vigorosa de renovación de la Iglesia, con la primera Conferencia Episcopal latinoamericana en 1968; es a la vez el mayor polo de industrialización y desigualdad; coexisten enormes extremos de opulencia y la pobreza extrema; se plantea

⁹¹ Malaver, Carol. *Bogotanos enterraron en una década la cultura ciudadana de Mockus*. Diario El Tiempo. 15/09/12.

como una capital provincial moderna e innovadora, en la que convive una gravísima precariedad notoria en el ordenamiento territorial y el subempleo.

Pablo Angarita, estudioso de la conflictividad urbana, sugiere que hay cuatro tipos de aproximaciones para estudiar la violencia en Medellín: 1) El enfoque socioeconómico y espacial que se centra en la configuración histórica de la ciudad desde los desplazamientos forzados generados por la Violencia partidista; 2) La interpretación sociocultural y el mundo de los valores, que explora el impacto cultural que produjo el tráfico de drogas; 3) El enfoque sociopolítico centrado en las deficiencias de los vínculos sociales, debido a la precariedad institucional del Estado o su ausencia en comunidades donde se manifiestan diversas formas de seguridad privada legal e ilegal; y 4) Como una variante de este último, la violencia urbana como un proceso histórico de larga duración, resultante de conflictos económicos, sociales y políticos, gestados en el traumático e inacabado proceso de configuración urbana⁹².

Tales lecturas son complementarias, como enseguida se argumenta: A principios de siglo XX, se asentó un proceso de industrialización derivado de etapas previas de acumulación por las riquezas extractivas, el café y el comercio. Encabezaron este proceso modernizador las empresas textiles que marcaron el derrotero de la evolución socioeconómica del Valle del Aburrá, región donde se encuentra Medellín y los municipios aledaños que conforman la Zona Metropolitana.

De acuerdo a Juan David Garcés: “Así se fundó en 1907 la Compañía Colombiana de Tejidos (Coltejer) que llegó a convertirse en la mayor empresa textilera del país. En 1911 se fundó la Fábrica de Tejidos Rosellón, y posteriormente en 1923, Fabricato (Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato)”⁹³.

⁹² Angarita Cañas, Pablo Emilio. *Conflictos urbanos en un país en guerras: miedo, satanización y realismo trágico* en *Violencias y conflictos urbanos: Un reto para las políticas públicas*. Instituto Popular de Capacitación, Medellín 2003. Pág. 136.

⁹³ Garcés Hurtado, Juan David. *La mano de obra femenina en la industria de Medellín (1900-1925)*. Pensar Historia 3. Bogotá D.C. (Julio-diciembre 2013). Pág. 23.

La feminización del trabajo es un elemento crucial para explicar el auge económico de Medellín, hecho que sucedió mucho antes que en otras ciudades del país y el subcontinente. La creciente oferta laboral, primero para mujeres y luego para menores de edad, marcó una época inicial de relativa prosperidad, paradójicamente unida a fenómenos de precarización del empleo en plena etapa de desarrollo estabilizador.

El surgimiento industrial atrajo pobladores de otras regiones asediadas por la Violencia partidista de la década de los cincuenta y a partir de entonces, la población tuvo un aumento sostenido que como ya se mencionó, hizo crecer a la ciudad de 358 mil habitantes en 1951 a más de dos millones en 2005.

La disposición física del Valle del Aburrá, así como el crecimiento poblacional sostenido, generaron patrones de urbanización en los que era común que los nuevos flujos migratorios se asentaran irregularmente en las laderas. Un diagnóstico del Centro Latinoamericano de Demografía describe cómo ocurrió este hecho:

Los pobladores de los asentamientos subnormales (sic) de la ciudad de Medellín en 1991 eran 148 769 personas. Cerca del 10 por ciento de los habitantes de la ciudad viven en áreas recientemente incorporadas a la malla urbana, carentes totalmente de infraestructura o equipamientos, con problemas de conexión a los sistemas de redes de infraestructura y en medio de unas condiciones habitabilidad profundamente deterioradas e inseguras.

La concentración de recursos y el mayor desarrollo de los municipios centrales ha dado lugar a la consolidación de asentamientos deficitarios en su dotación de servicios e infraestructura y poco diversificados en sus actividades, que no ofrecen posibilidades de trabajo, de capacitación o de educación profesional, de atención en salud especializada o de actividades culturales o recreativas a sus habitantes y que se convierten de esta manera en ciudades dormitorio del municipio principal con pocas posibilidades de lograr un desarrollo autónomo⁹⁴.

En la década de los setenta, el proyecto antioqueño de industrialización sufrió un duro revés por la crisis económica global y según Darío Betancourt, debido a la sustitución

⁹⁴ López Lebrun Susana. *El crecimiento de la población y la expansión del área urbana en el Área Metropolitana de Medellín*. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) Programa Global de Formación en Población y Desarrollo, CEPAL. 1994. Pág. 20.

de fibras naturales por sintéticas⁹⁵. La recesión en el sector multiplicó el subempleo e informalidad, al tiempo que la población proseguía con la tendencia expansiva. Las dificultades para conseguir sustento acentuaron el llamado “rebusque”, que significa popularmente utilizar cualquier medio para atraerse de ingresos.

La crisis industrial coincidió con el ascenso del tráfico de drogas, en particular con la llamada “bonanza marimbera” de la marihuana y el contrabando de cocaína. A partir de esta época se fortalecieron en todo el país diversas redes delictivas que se asentaron progresivamente en los barrios de la ciudad. De acuerdo a Betancourt, en los sectores urbanos los grupos mafiosos contactaban “muchachos entre 15 y 25 años, la mayoría de los cuales se debaten entre las drogas, el desempleo, el rebusque y los problemas familiares”⁹⁶.

Es importante resaltar cómo entre la década de los setenta y ochenta, los diversos grupos armados profundizaron lógicas de dominio territorial: La agrupación delictiva de Escobar mediante la cooptación y dominio de bandas urbanas, los frentes guerrilleros con el propósito de establecer dinámicas de protección en búsqueda de arraigo en la comunidad, al tiempo que se cumplía su propósito estratégico de urbanizar la guerra. En tanto, las nacientes asociaciones precursoras de los paramilitares ampliaban sus redes de acción del campo a las ciudades, con el supuesto fin de enfrentar a los milicianos, pero también para asegurar su predominio en la disputa por el control de rutas y mercados.

Martin sintetiza de este modo los intrincados tipos de articulación armada:

En Medellín, durante los años ochenta se puede esencialmente distinguir tres tipos de bandas: las *duras*, las *chichipatas* y las milicias guerrilleras, con todas las formas intermedias, mixtas y atípicas posibles. Las bandas duras se consolidaron con influencia directa de los capos del *narcotráfico*. Las bandas *chichipatas*, es decir, de poca monta, se generaron en particular en los barrios más pobres y

⁹⁵ Betancourt, Darío. *Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988): Elementos para una historia*. Revista de la Facultad de Humanidades. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, D.C. 1991. Pág. 12.

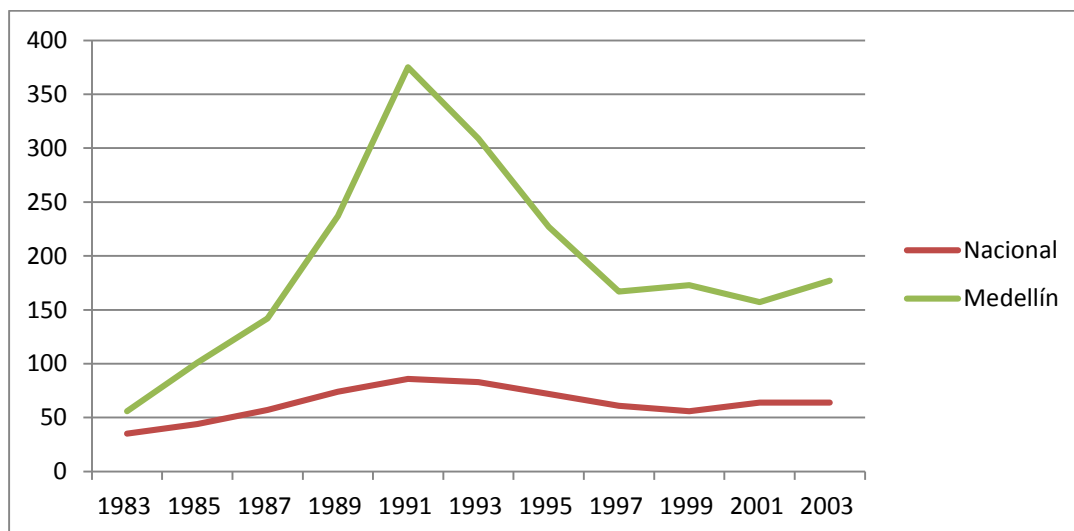
⁹⁶ *Ibid.* Pág. 14.

marginales, y formaron la mano de obra de los duros. Las milicias eran núcleos guerrilleros urbanos que operaban con diferentes grados de autonomía⁹⁷.

La diseminación del tráfico de droga, también alteró los patrones de consumo de bienes que contrastaban entre grupos económicos que, con enorme ambigüedad, entremezclaban recursos legales e ilegales y grandes mayorías depauperadas por la crisis estructural de la sociedad. Las drogas ilegales transformaron las percepciones sobre el dinero y el poder en todos los sectores sociales, mientras la violencia homicida crecía como nunca antes.

Si bien en forma contingente, la economía vinculada a las drogas y las actividades criminales atemperó parcialmente los graves efectos de la desindustrialización. Debido a lo anterior, los mercados ilícitos crecieron ante el azoro y una aun discutida pasividad de la sociedad antioqueña.

Medellín, tasas de homicidio (1983-2003)



Fuente: Cardona, Marleny, García, Héctor Iván et. al. *Op. Cit.* Pág. 203.

La tasa de homicidios en 1983 mostraba ya un porcentaje preocupante, con 56 casos por cien mil habitantes. En su punto más alto en 1991, alcanzó el estratosférico

⁹⁷ Martin, Gerard. *Medellín. Tragedia y resurrección.* *Op. Cit.* Pág. 149.

porcentaje de 375 por cien mil habitantes, que se tradujo en 6 mil 810 homicidios en ese año, el equivalente a 18 asesinatos diarios⁹⁸.

Aunque la desarticulación del grupo delictivo encabezado por Escobar fue un elemento importante para la reducción de los homicidios, se debe enfatizar que la violencia continuó siendo extremadamente alta para las décadas siguientes y llevó unos veinte años regresar a los niveles de 1983, que de por sí eran considerables. Adelante se referirá someramente cómo tuvo lugar la reconfiguración delictiva “post-Escobar”.

El continuo estado de zozobra que ocasionó la violencia no impidió la emergencia de una valiente resistencia ciudadana pacífica. En 1987, ante los crímenes recurrentes contra miembros de la comunidad de la Universidad de Antioquia, unos 3 mil ciudadanos realizaron la emblemática “Marcha de los Claveles Rojos”. Cuatro personalidades que organizaron la manifestación, Pedro Valencia, Luis Felipe Vélez, Leonardo Betancur y Héctor Abad Gómez fueron ultimados poco tiempo después de esta histórica marcha⁹⁹.

En particular, Abad Gómez era un reconocido médico y activista de Derechos Humanos que presuntamente habría sido asesinado bajo las órdenes de Carlos Castaño, dirigente paramilitar. Su hijo, el periodista Héctor Abad Faciolince estimó que entre 1981 y 2012, ocurrieron 23 mil 154 asesinatos selectivos en Colombia¹⁰⁰.

Las condiciones de silenciamiento impuestas por los distintos grupos armados a la población dieron lugar a que la organización social tuviera que expresarse aun en las formas más ingeniosas e inéditas. Durante el crítico año de 1991, se organizó el Festival Internacional de Poesía. Un Informe de la violencia en Medellín del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) rememora así la importancia de dicho evento para la construcción de lo colectivo:

⁹⁸ Franco Saúl, Mercedes, Clara et. al. *Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007*. En *Mortalidad por homicidio en países de América Latina*. Cienc. Saude coletiva Vol. 17 no 12. Río de Janeiro Dec. 2012. Pág. 3211

⁹⁹ Véase El Espectador. “*La marcha de los claveles rojos*”: *Un desfile por la defensa de la vida*. 12/08/97.

¹⁰⁰ Véase El Espectador. *Carlos Castaño asesinó a Héctor Abad Gómez*. 15/02/2012 y Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Documental: *No hubo tiempo para la tristeza*. 2013.

Durante la década de los noventa, los habitantes salían del encierro al que el miedo les tenía sometidos para reunirse en espacios públicos, de manera tranquila y con una increíble sensación de seguridad, de que nada podría pasar, nadie podría atentar contra un espacio como ese (un festival de poesía)¹⁰¹.

La cultura y el uso de espacio público se afianzaron como prácticas reconocidas y apreciadas aun antes de que se formalizaran políticas de seguridad, como actividades que promovían la identidad, la Memoria, así como la experiencia personal y familiar que se vivía cotidianamente en torno a la violencia. El activismo social precedió la acción del Estado. La emergencia de actores civiles en las comunas y en los espacios institucionales fue igualmente imprescindible para fortalecer lazos y experiencias compartidas.

Entre la multiplicidad de asociaciones que comenzaron a trabajar en el territorio con diversos programas, destacó la Corporación Región, fundada en 1989. En la consolidación de esta organización participó el periodista Alonso Salazar, quien acompañó como secretario de Gobierno al alcalde Sergio Fajardo (2004-2007) y después le sucedió en el cargo. Alrededor de Corporación Región se articularon académicos de las más prestigiosas universidades y líderes locales, cuya labor continúa siendo primordial para el conocimiento y la intervención en problemáticas en el terreno.

Un estudio del Observatorio de Seguridad Humana en Medellín detalla con claridad cómo se fueron enriqueciendo las prácticas organizativas en los barrios de la ciudad:

Las iniciativas comunitarias que existen actualmente en los territorios tienen una estrecha relación con la historia misma que llevó a la configuración de los barrios de las Comunas 1 (Popular), 6 (Doce de octubre), 8 (Villahermosa) y 13 (San Javier). Se conformaron a partir de la llegada masiva de familias provenientes de las zonas rurales del país que escapaban a la violencia que se libraba en sus territorios de origen y que buscaban mejores oportunidades. En virtud de la incapacidad y la falta de interés del Estado de responder a las crecientes necesidades de la población que se fue asentando en las laderas, muchas veces de manera informal, los nuevos habitantes de esas zonas

¹⁰¹ Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH): *Medellín: Memorias de una guerra urbana*. CNMH-Corporación Región- Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT-Universidad de Antioquia, Bogotá. Medellín, 2017. Pág. 163.

fueron desarrollando formas de organización que les permitieron poco a poco ir mejorando sus condiciones de vida¹⁰².

Aunque de manera errática, pero con duradera influencia, la acción gubernamental también tuvo momentos decisivos: En 1990, el presidente César Gaviria decretó la creación la Consejería Presidencial para Medellín, institución para la cual designó inicialmente, a la comunicadora María Emma Mejía y después a Jorge Orlando Melo. Pese a su breve existencia, fue el primer esfuerzo institucional que planteó un trabajo multidisciplinario consistente.

La autoridad local había quedado visiblemente rebasada ante la prolongada violencia asociada al tráfico de drogas, la criminalidad urbana y el conflicto armado, por lo cual se hacía imprescindible una intervención del Gobierno Nacional paralela a las acciones de la fuerza pública.

En un diagnóstico breve pero sustancioso, la Consejería elaboró un esbozo sobre los orígenes de la violencia y los programas gubernamentales que se proponía impulsar:

Programa presidencial para Medellín y el Área Metropolitana (1991)

Diagnóstico (causas)	Programas gubernamentales
Evolución de la población.	Generación de empleo.
Pobreza y desigualdad.	Programas educativos para 1992-1995.
Deterioro en el empleo y dinámica industrial.	Programas de Salud.
Cobertura, inequidad y calidad en la educación.	Espacio urbano en zonas marginadas.
El estado de salud de la población.	Instrumentos de participación ciudadana.
La ocupación del espacio urbano y la vivienda.	Fortalecimiento de la justicia y la seguridad.

¹⁰² Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. *Nuestras voces sobre seguridad humana en Medellín. Diálogos sobre seguridad*. OSH Medellín, 2014. Pág. 155.

Seguridad ciudadana y justicia.	
El <i>narcotráfico</i> como detonante de la crisis.	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación *Programa presidencial para Medellín y el área Metropolitana*. Bogotá D.C. 1991.

La tentativa de reordenación de la Consejería se inscribía como parte del impulso que daba la nueva Constitución de 1991 y fue innovadora en muchos aspectos. Trató de concitar el apoyo conjunto entre el Gobierno, la iniciativa privada y la cooperación internacional, intentó reinsertar a mil 700 jóvenes en sus comunidades y emprendió proyectos de educación, empleo, salud y desarrollo urbano¹⁰³.

El diagnóstico elaborado por la Consejería Presidencial reconocía que la situación social de Medellín se caracterizaba por: 1) Una alta proporción de jóvenes y mujeres que no podían acceder a oportunidades por una estructura frágil de la demanda de trabajo; 2) Un sistema educativo inequitativo y de baja calidad; 3) Un desarrollo urbano desordenado con altos índices de ilegalidad, así como la ausencia de espacios públicos y referentes urbanos; 4) Altos niveles de violencia, impunidad y poca capacidad del Estado para contenerlos¹⁰⁴.

En complemento, se realizó una serie de Seminarios denominados *Medellín, alternativas de Futuro*, que detonaron el diálogo entre gobierno, organizaciones civiles y academia. Pese a su promisorio perfilamiento, la Consejería fue interrumpida durante el gobierno Ernesto Samper¹⁰⁵.

Un hecho que transformó sustancialmente el funcionamiento general de la ciudad fue la construcción del Metro de Medellín, que inició sus operaciones en 1995 después de casi 20 años de planeación.

Una crónica periodística refiere que, al inicio de su operación, persistía un gran temor de que las instalaciones sufrieran un atentado con bombas, razón por la cual se

¹⁰³ Revista *Semana*. *Se va la monita*. 31/1/1993.

¹⁰⁴ Departamento Nacional de Planeación *Programa presidencial para Medellín y el área Metropolitana*. Bogotá D.C. 1991. Pág. 10.

¹⁰⁵ Véase CNMH. *Medellín. Op. Cit.*

emprendió el proyecto artístico de colocar imágenes de la Virgen en las estaciones para evitar que fuesen atacadas. Ese fue el inicio de la aún hoy practicada “cultura Metro”, que consiste en la difusión de mensajes dentro del sistema de transporte para infundir respeto, orden y civilidad por parte de los usuarios¹⁰⁶.

El Metro, cuya construcción no estuvo exenta de controversias y dificultades relativas a su trazo urbano, tiene excelentes condiciones de operatividad, seguridad y accesibilidad para grupos poblacionales diversos. Más aún, es en toda la extensión de la palabra, un bien público que enorgullece a los antioqueños.

Como se mencionó con anterioridad, en la era posterior a Escobar se vivió un descenso en la estadística gruesa de homicidios, pero resultaría superficial valorar tal indicador en forma separada de la progresión del conflicto armado urbano.

De hecho, en el período entre 1995 y 2005 se vivió la expresión más violenta de la “urbanización de la guerra” en la ciudad. En dicha etapa llena de complejidades, se fue fermentando la reorganización de las redes urbanas de criminalidad, en combinación con la transformación del paramilitarismo y su confrontación con los frentes guerrilleros asentados en los barrios periféricos.

Según refiere Gustavo Duncan, el proyecto paramilitar de las AUC de Carlos Castaño alentó la formación de dos estructuras de redes criminales urbanas, el Bloque Metro y el Bloque Cacique Nutibara (BCN)¹⁰⁷. Ambos expulsaron inicialmente de manera conjunta a las guerrillas de la Comuna 13 (San Javier, zona occidental) y luego se enfrentaron entre sí por el control de la ciudad.

Los principales líderes paramilitares eran Carlos Mauricio García *Doble Cero*, del *Bloque Metro* y Fernando Murillo *Don Berna*, quien fundó el BCN y era a su vez era el líder de la denominada *Oficina de Envigado*, la estructura criminal del tráfico de drogas que

¹⁰⁶ *El Tiempo*. Las vírgenes que fueron el primer escalón hacia la “cultura metro”. 27/11/2015.

¹⁰⁷ Duncan Gustavo, *Los señores de la guerra*. Op. Cit. Pág. 385.

sometió a grupos delictivos de menor tamaño y estableció una hegemonía que se prolongó hasta la primera década del milenio.

Cabe señalar que el paramilitarismo fue un fenómeno de alcance nacional con gran repercusión en las distintas zonas del país, que tuvo un considerable grado de atomización al ser integrado por numerosos liderazgos regionales de poder que controlaban y aún disputaban espacios de influencia, pero distaban de tener intereses homogéneos.

Por otra parte, la actividad de los milicianos cercanos a las guerrillas -que ya se había manifestado desde mediados de la década de los ochenta- se agudizó con el apoyo de las FARC y ELN a los Comandos Armados del Pueblo (CAP) fundados en 1996, quienes al igual que sus contrapartes paramilitares, ejercían un severo control informal sobre las actividades de la pequeña criminalidad. Según un Informe de Memoria, el fenómeno miliciano “estuvo ligado al concepto de autodefensa [*limpieza social* (sic)] contra delincuentes y bandas delincuenciales en los barrios”¹⁰⁸. Dichas estructuras pronto dejaron de tener legitimidad, por estar ellas mismas vinculadas a la comisión de delitos:

A la aceptación inicial que tuvieron las milicias por parte de los pobladores le siguió una crisis de legitimidad cuando incurrieron en las prácticas delincuenciales que pretendían combatir (extorsión, robos, abusos frente a la población) y debido a las competencias y pugnas internas por la dirección de sus comandos¹⁰⁹.

El recrudecimiento del conflicto en la ciudad dio lugar a múltiples tentativas de negociación formales e informales entre los grupos armados y los gobiernos a través del tiempo. Los principales procesos de desmovilización ocurrieron para las milicias en 1994 y 1998, mientras que para los grupos paramilitares sucedieron en 2003 y 2005. Dichos momentos son caracterizados como “experiencias de reinserción y de pactos de paz,

¹⁰⁸ Sánchez, Gonzalo (Coord.) Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*. Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2011. Pág. 60. Es discutible y contrario a los Derechos Humanos, el uso del término “limpieza social” para referir el asesinato de personas imputadas de algún delito.

¹⁰⁹ *Ibid.* Pág. 61.

promovidos por autoridades locales, la Iglesia católica y organizaciones sociales, o como resultante de alianzas establecidas entre los mismos actores armados ilegales”¹¹⁰.

Los amplísimos procesos de desmovilización y reinserción ofrecen resultados extremadamente ambiguos e incluso insatisfactorios. Por un lado, los acuerdos para el desarme y el sometimiento a la justicia tuvieron cierta utilidad para reducir la capacidad de fuego de los grupos armados, pero también generaron fuertes cuestionamientos por la persistencia de la impunidad y las violaciones a Derechos Humanos que trajo consigo la reducción o eliminación de penas, así como la mala aplicación de los acuerdos. Además, los gobiernos no fueron del todo eficaces en procurar estrategias de reinserción, mucho menos afrontaron fenómenos criminales que continúan profundamente arraigados.

Parte de la desmovilización tendió hacia una creciente privatización de la seguridad, parcialmente promovida por el Gobierno Nacional en la década de los noventa y por Álvaro Uribe cuando fue gobernador de Antioquia entre 1995 y 1997. La transformación de facciones armadas en guardias privadas se formalizó con el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto 356 de 1994), que dio lugar a la creación de las Cooperativas de Seguridad (Convivir)¹¹¹. Los cuerpos privatizados de seguridad, algunos de los cuales remontan su origen a la proliferación de las *Convivir*, se encuentran presuntamente asociados a grupos paramilitares u organizaciones del tráfico de drogas y cumplen funciones de protección de diversos circuitos legales e ilegales de la ciudad, como los centros comerciales, las calles céntricas de la ciudad o las “ollas de vicio”.

Al respecto, el citado Informe del CNMH sobre el conflicto armado en Medellín, tiene una visión muy crítica sobre la responsabilidad institucional en la reproducción de la violencia por ceder el monopolio de la fuerza a agentes privados:

Finalmente, el Estado hizo parte del conflicto armado. En la ciudad hubo varios elementos que favorecieron la privatización de la seguridad o la aceptación de la “justicia por propia mano” como

¹¹⁰ Gil Ramírez, Max Yuri. *Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto*. Woodrow Wilson Center. Octubre 2013. Pág. 2.

¹¹¹ Ministerio de Defensa. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. Decreto 356 de 1994. Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

la crisis de la justicia, los problemas de corrupción y las graves violaciones a los Derechos Humanos por parte de algunos sectores de la Policía y Ejército, o de organismos de inteligencia nacionales (como el Departamento Administrativo para la Seguridad, DAS) y locales (el Departamento de Orden Ciudadano, DOC). A estos problemas se sumaron los desaciertos en los que incurrieron varios gobiernos locales a la hora de promover la participación ciudadana en la seguridad a través de comités de vigilancia barrial y de las *Convivir*. Estos factores condujeron a que el Estado fuera un actor más de los problemas de la ciudad¹¹².

Aunque la Corte Constitucional colombiana estableció en 1997 limitaciones a la operación de las *Convivir* al prohibirles hacer labores de inteligencia o portar armas de uso reservado a organismos estatales, la regulación de la seguridad por parte de agentes privados es vigente hasta nuestros días¹¹³.

El momento que marca el clímax del conflicto armado en la ciudad es la llamada *Operación Orión* en la Comuna 13 (San Javier) en el año 2002. Dicha intervención armada de las Fuerzas Militares con el presunto apoyo de los bloques paramilitares en contra de las facciones guerrilleras, se enmarca en el fracaso de los acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, así como en la estrategia ofensiva que emprendió el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) como parte de la PSD y el fortalecimiento de la capacidad operativa alcanzada tras la implementación del Plan Colombia.

Un Informe de Memoria Histórica sobre la *Operación Orión* en la Comuna 13 resume de este modo la correlación de fuerzas:

El incremento del paramilitarismo en casi todas las regiones del país, incluyendo los grandes centros urbanos, y el anuncio del *Mono Jojoy* (Comandante de las FARC) el 24 de julio de 2002 sobre la intención de las FARC de urbanizar la guerra profundizan el giro hacia una confrontación en las ciudades, en lo que se ha denominado la urbanización de la guerra. En lo que respecta a Medellín, esta directriz no implicó el inicio de una ofensiva en la ciudad, sino su profundización. En

¹¹² CNMH, *Medellín: Memorias de una guerra urbana*. Op. Cit. Pág. 29.

¹¹³ *Ibid.* Pág. 78 y Radio Caracol. *Las Convivir no han desaparecido en Medellín*. 17/04/2007.

El Informe del CNMH, Pág. 79, menciona que con la transformación de las *Convivir* en Coosercom (Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad), Medellín llegó a tener una fuerza parapolicial que llegaba a representar la cuarta parte del tamaño de la policía de la ciudad. Por su lado, Winfred Tate señala que a menudo, las *Convivir* sirvieron como organizaciones *fachada* de los grupos paramilitares. Citado en *Drogas: Bandidos y diplomáticos*. Op. Cit. Pág. 110.

un espacio micro como el de la Comuna 13 el escalamiento del conflicto armado se hizo evidente a través de una confrontación abierta entre paramilitares, guerrillas y milicias. Para cada uno de estos actores la derrota militar del enemigo revestía una particular importancia en los inicios de la década de 2000 y la población civil se convirtió en eje de esta confrontación¹¹⁴.

Es interesante hacer notar que la Comuna de San Javier tenía una influencia relativamente menor en la situación de violencia durante la hegemonía de Escobar¹¹⁵, lo cual habría generado una menor atención por parte del Estado y los grupos armados, no obstante la importancia estratégica que adquirió hacia finales de milenio. La Comuna 13 se convirtió en uno de los espacios emergentes de disputa armada.

Aunque es la más significativa, la *Operación Orión* es parte de poco más de una decena de intervenciones de fuerza dirigidas por el Gobierno Nacional en diversos sectores de la ciudad. De acuerdo a un Grupo de Memoria Histórica citado por Ana Jaramillo y Max Yuri Gil, la actuación militar ocurrió así:

El BCN actuó de forma mancomunada con unidades de la Fuerza Pública que llevaron a cabo la *Operación Orión*. En ella participaron junto con la Policía y el Ejército, la Fuerza Aérea, el DAS y la Fiscalía.

Dicha operación tuvo un gran impacto en la población por el número de tropas, el tipo de armamento utilizado (ametralladoras M60, fusiles, helicópteros artillados y francotiradores) y las acciones contra la población civil: asesinatos, detenciones arbitrarias, ataques indiscriminados y desapariciones forzadas¹¹⁶.

Además de la profunda repercusión que tuvo la inusual actuación militar en un teatro de operaciones civil, la *Operación Orión* generó numerosos debates y lecturas encontradas no solo respecto a la oportunidad de una medida tan drástica, sino por qué se permitió que la Comuna 13 llegase a un estado tan agudo y prolongado de abandono institucional. Por otra parte, se hizo muy visible la necesidad de una futura aproximación no invasiva, que tuviera por objeto restaurar los daños infringidos.

¹¹⁴ Sánchez, Gonzalo (Coord.) *La huella invisible de la guerra*. Op. Cit. Pág. 73.

¹¹⁵ *Ibid.* Pág. 61.

¹¹⁶ Jaramillo, Ana y Gil, Max Yuri *Medellín en su laberinto. Criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI*. En Jaramillo, Ana (Coord). *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Corporación Región. Bogotá D.C. 2014. Pág. 144.

La derrota estratégica de las milicias en Medellín aceleró la desmovilización de diferentes bloques ligados al paramilitarismo. En 2003 se suscribió el Acuerdo de Santa Fe de Ralito entre el Gobierno Nacional y las AUC. El mismo año se desmovilizaron 868 integrantes del BCN y en 2005 hicieron lo propio dos mil integrantes del Bloque Héroes de Granada¹¹⁷.

Una cuestión insólita es que las organizaciones mafiosas y paramilitares, señaladamente la *Oficina de Envigado* y el BCN alentaron la creación de una organización civil llamada Corporación Democracia, cuyo fin fue negociar con los gobiernos los programas de desmovilización y sostener una interlocución directa con las autoridades desde 2004 hasta 2009¹¹⁸. Desde luego, la participación de esta organización de oscura procedencia se vio envuelta en numerosos escándalos y tensiones con otras asociaciones, los gobiernos e incluso el Poder Judicial prosiguió procesos en contra de algunos de sus integrantes.

María Teresa Uribe elaboró la sugestiva tesis de la “negociación del desorden” que supone la dificultad del Estado de imponer una regulación eficaz conforme a los estándares democráticos convencionales, la emergencia de poderes ilegales que desafían el predominio estatal e incluso dan lugar al surgimiento mecanismos de regulación oficiosos de la violencia. Siguiendo esta línea de argumentación, Giraldo y Mesa señalan que “la tendencia transaccional, sin embargo, crea zonas difusas donde se traslapan los órdenes públicos y privados, legales e ilegales, que dejan como saldo prácticas de privatización de la seguridad o de legalización de mecanismos privados de seguridad”¹¹⁹.

¹¹⁷ Respecto a las desmovilizaciones se puede consultar A Jaramillo y Max Yuri Gil en *Ibid.* Pág. 170. El contenido de la desmovilización de las AUC se encuentra en United Nations Peacemaker. *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz en Colombia*. 2003. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_030715_Acuerdo%20de%20Santa%20Fe%20e%20Ralito.pdf Consultado el 6/1/2018

De acuerdo con el Informe *Medellín: Crónicas de una guerra urbana*, la creación del bloque Héroes de Granada fue un subterfugio de *Don Berna* para preservar su poder armado. *Op. Cit.* Pág. 154.

¹¹⁸ Sobre la Corporación Democracia, véase Jaramillo, Ana y Max Yuri Gil. Citado en *Ibid.* Pág. 172 y Verdad Abierta: *El ocaso de la Corporación Democracia*. 22/03/2011.

¹¹⁹ Giraldo Ramírez, Jorge y Mesa Mejía, Juan Pablo. *Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín*. Colombia Internacional 77. Ene-Abr. Universidad EAFIT, Medellín. 2013. Pág. 223.

La expresión más acabada de tal negociación del desorden es el predominio que sostuvo Fernando Murillo *Don Berna* en el mundo criminal de Medellín hasta su extradición a los Estados Unidos en 2008. Incluso se menciona el término “donbernabilidad” como una referencia irónica a un tipo difuso de gobernabilidad, altamente influida por un actor ilegal ante el cual las autoridades hacen graves y onerosas concesiones para preservar la tranquilidad. Al respecto, Jeremy Mc Dermott escribe:

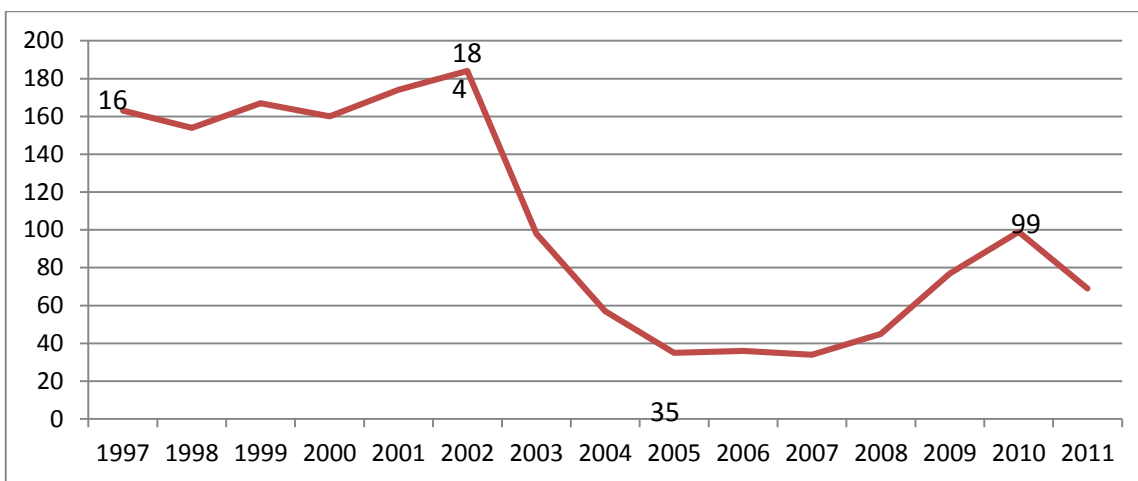
Para noviembre de 2003, *Don Berna* lo tenía todo. Para empezar, era el dueño indiscutible de Medellín, ejerciendo control por medio de la *Oficina de Envigado* de todos los elementos criminales de la ciudad. La *Oficina* podía contar con unos 6 mil hombres armados y el control de la ciudad estaba asegurado mediante el control que la *Oficina* ejercía sobre más de por lo menos 300 *combos* con miles de pandilleros más a su disposición.

En Medellín, la *Oficina de Envigado* era tan eficiente que *Don Berna* podía incluso controlar los índices de homicidios. Desde 2003 hasta 2008, la increíblemente alta tasa de homicidios en Medellín cayó en casi 50 por ciento después de que *Don Berna* ordenara a su organización que mantuviera a raya los asesinatos¹²⁰.

La evolución de la tasa de homicidios en el periodo 1997-2011 tiene múltiples lecturas. Aunque los porcentajes de homicidios tuvieron un descenso relativo comparándolos con la etapa de crisis más aguda (1991), el número seguía siendo muy elevado hasta 2002, cuando sucedió la confrontación interna definitiva entre los grupos armados. A partir de entonces, se registró una drástica caída hasta 2008, presumiblemente debido a una mejor capacidad de respuesta estatal y la consolidación de la *Oficina de Envigado*, que como se señaló, tuvo un papel discutible en la regulación informal de la violencia. Los homicidios volvieron a ascender, presumiblemente por la extradición de *Don Berna* a los EEUU y los reacomodos que derivaron de de esta acción.

¹²⁰ Mc Dermott, Jeremy. *Élites y crimen organizado en Colombia: “Don Berna”*. Insight Crime. 9/08/2016.

Tasa de homicidios Medellín (1997-2011)



Fuente: Jaramillo Ana y Max Yuri Gil. *Ciudades en la Encrucijada, Op. Cit.* basada en información del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de Medellín. Alcaldía de Medellín. Pág. 125.

Cuando Fajardo llegó a la Alcaldía en 2004, era visible una apremiante necesidad de afrontar las repercusiones del conflicto armado en la ciudad, agravados por los rezagos que se habían acumulado en las décadas precedentes. Se pretendía encauzar así una potente demanda social en la que era deseable recuperar el peso de la autoridad local.

Gerard Martin resume así el entorno que se vivía en el momento:

La desmovilización coincidió con la llegada a la Alcaldía de Sergio Fajardo. Este ganó las elecciones en octubre, respaldado, al igual que en su primer intento, por las entidades cívicas y privadas activas durante los años noventa. Entre otras estaba el Grupo Empresarial Antioqueño, la Cámara de Comercio, Proantioquia, el mundo académico y ONG como la Corporación Región. Figuraban nuevamente personas como Alonso Salazar, Jorge Melguizo, Lucía González y Nicanor Restrepo.

El común denominador entre los empresarios y élites ilustradas reunidas en esta plataforma cívica era poder convertir a Medellín, a través de una gestión transparente, eficaz y orientada a resultados, en un modelo de desarrollo racional que la harían competitiva y atractiva nacional e internacionalmente, como sucedía con Bogotá desde hacía una década. No querían volver a tener “esos alcaldes mediocres, ladronzuelos, de poca clase y de poca monta”¹²¹.

¹²¹ Martin, Gerard. *Medellín. Tragedia y resurrección. Op. Cit.* Pág. 478.

Además, la “cultura ciudadana” bogotana había ya marcado alguna impronta y se veía un consenso social amplio para dinamizar una ciudad estratégica, muy afectada por su historia reciente, pero con enormes posibilidades de desarrollo. Las condiciones sociales estaban dadas para la acción de un gobierno renovador.

5.3.1 Fajardo (2004-2007): Urbanismo social y Medellín la más educada.

El Plan de Desarrollo 2004-2007 es el documento rector del cual se desprende toda la acción pública. En su parte diagnóstica reconoce entre otros problemas, que los niveles de pobreza extrema superan el 60 por ciento de la población, que en algunas comunas existe un nivel de desigualdad superior a países como Honduras y que es 30 veces más difícil para los sectores de bajos ingresos acceder a la educación.

De ese modo, el Plan articula sus ejes fundamentales en torno a los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y de Calidad de Vida de la Ciudad. Paralelamente, se elabora un estudio detallado de la distribución espacial de los homicidios, en buena medida coincidente con los niveles de desigualdad.

Índice de Desarrollo Humano y distribución espacial del homicidio en Medellín

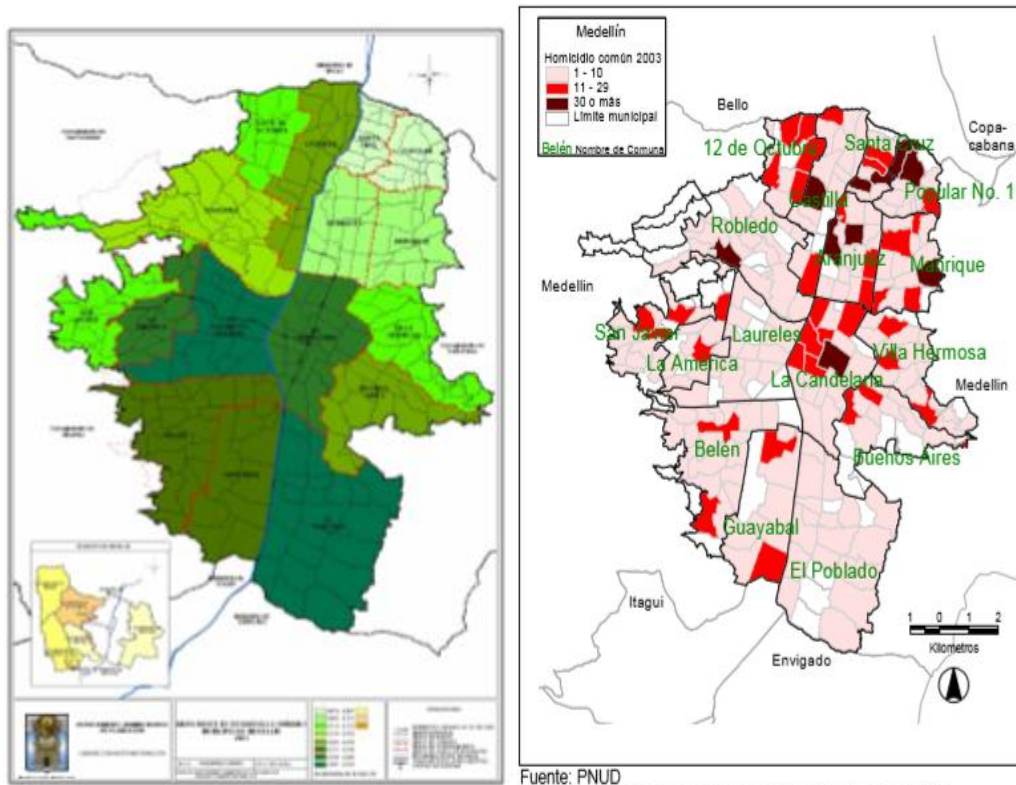


Figura I.2.3 Distribución Geográfica del Índice de Desarrollo Humano - IDH en Medellín 2002

Fuente: PNUD
Figura II.1.4 Homicidios comunes en Medellín durante el 2003.

Fuente: Imágenes tomadas del Consejo de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"*. 31/05/2004.

El mapa del IDH (izquierda) indica que los lugares iluminados en tono más claro, es donde se encuentran los más altos niveles de desigualdad en los barrios periféricos. Por otra parte, el mapa de distribución de los homicidios comunes en 2003 (derecha) muestra que una fuerte concentración de homicidios ocurre en las zonas más desiguales, con la excepción de algunos espacios centrales que vivieron un persistente proceso de abandono.

El Plan señala la existencia de 164 “bandas” ligadas al crimen organizado, de las cuales 65 se encuentran en la zona nororiental, 35 en la noroccidental, 34 en la zona centro oriental y 13 en la centro occidental¹²².

Paradójicamente, al lado del denso entramado criminal, se reconocía un altísimo nivel de asociatividad con 2 mil 779 organizaciones de sectores empresarial, sindical, cultural, comités de participación en salud, juntas de vivienda comunitaria, grupos ecológicos y participación en mecanismos de seguimiento a la acción gubernamental (veeduría ciudadana)¹²³.

El proceso de planeación tenía bases claramente definidas respecto al rumbo que se debía seguir y los lugares donde era prioritario intervenir. El programa no se estructura de manera exclusiva a un solo campo de acción, sino que es integral al tomar en cuenta distintos aspectos de la vida en la Medellín. Más aún, en torno a la composición de lo urbano se identifican nueve carencias, caracterizadas como deudas sociales:

Rezagos identificados sobre el entorno urbano en el Plan Desarrollo (2004-2007)

<ul style="list-style-type: none"> • Desatención de la zona norte de la ciudad y deterioro de la calidad de vida.
<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio social como causa del aumento de los corredores de miseria en zonas de riesgo.
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de organización y cualificación del espacio público y de su dignificación como lugar de encuentro ciudadano.
<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación indebida y deterioro del espacio público como causa de la privatización y ausencia de control.
<ul style="list-style-type: none"> • Progresivo despoblamiento del centro tradicional.
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de infraestructuras educativas de calidad para la población más pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Supremacía del transporte privado sobre el público e ineficiente utilización del transporte masivo de pasajeros.

¹²² Consejo de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*. 31/05/2004. Pág. 23.

¹²³ *Ibid.* Pág. 29.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Carencia de un verdadero sistema integrado de transporte público masivo y colectivo integral a nivel metropolitano. |
| <ul style="list-style-type: none">• Destrucción del medio ambiente como causa del desarrollo desordenado de la ciudad y sus sistemas de producción. |

Fuente: *Plan de Desarrollo 2004-2007. Op. Cit. Pág. 98.*

Si se compara el panorama establecido por el diagnóstico de la Consejería Presidencial para Medellín diez años antes, subsistía la problemática identificada casi en los mismos términos, sobre todo respecto a la falta de oportunidades y la carencia de espacios que reivindicaran lo público.

Por esta razón, el concepto de “urbanismo social” acompañado del principio de construir “lo más bello para los más humildes” fue un eje conductor del Plan. De acuerdo a Martin, “el enfoque urbanístico escogido no se inscribía de manera dogmática en ninguna escuela o teoría, sino que se orientaba, ante todo, a las particularidades y exigencias de la realidad local”¹²⁴. Si acaso, dice el autor, había una inspiración importante del urbanismo contextual.

Las intervenciones se implementaron de acuerdo a la figura del Proyecto Urbano Integral (PUI), en el que se concretaron un sinnúmero de edificaciones como la renovación de escuelas, construcción de bibliotecas, parques, centros para el emprendimiento, rehabilitación de espacios, transporte, entre otros. Merece la pena reseñar algunas de las iniciativas más significativas:

En movilidad y transporte, destacó la apertura del *Metrocable* (2004), un sistema funicular que conecta numerosos barrios de la zona norte con las estaciones del Metro. Algunas de ellas, cuentan con murales y motivos artísticos alusivos a personajes antioqueños célebres, como el poeta León de Greiff. El uso de espacio se vincula a la importancia de ser valorado por la ciudadanía y sin duda este medio de transporte

¹²⁴ Martin, Gerard. *Medellín, tragedia y resurrección. Op. Cit. Pág. 499.*

permite una inclusión social inédita, que facilitó el traslado de la población por toda la ciudad.

Uno de los mensajes institucionales de la Alcaldía fue el de “Medellín, la más educada”, con el que se emprendieron esfuerzos sin precedentes para mejorar los espacios destinados a la educación, la ciencia y la cultura.

Destacan el parque científico “Explora” y el “Jardín Botánico”, proyectos concluidos en la gestión de Alonso Salazar, que son un punto de congregación para conciertos, espectáculos públicos y visitas escolares. Dicho complejo es intermedio entre la Universidad de Antioquia y por otra parte, el barrio de Moravia hacia el norte, un sector profundamente afectado por la violencia en años anteriores, que en algún tiempo fue vertedero de basura y recibió una intensiva reconstrucción desde 2004. El proyecto simbólico de este barrio es el “Centro Cultural Moravia” sede de numerosas actividades dirigidas a toda la población, en especial mujeres y niños.



Fotos: Metrocable (Izq.) y Parque Explora (Der.). Septiembre 2017.

En la Comuna 13, donde quedaron las dolorosas huellas de la *Operación Orión*, se edificó la magnífica Biblioteca de San Javier (2006) y emergieron expresiones artísticas y culturales que se instituyeron como formas de resistencia a la violencia institucional y de los diversos grupos armados.

El funcionamiento de estos espacios contribuye aun a disminuir las “fronteras invisibles” que generó la competencia territorial de las agrupaciones criminales y que aún ahora causan una sensación de incertidumbre y temor para quienes cruzan de un lado a otro de la ciudad.

La mera existencia de sitios dedicados a educación, cultura, recreación y deporte, brinda oportunidades de aprendizaje y descubrimiento que son aprovechadas de manera intensiva por la niñez y la juventud en sus comunas. Las bibliotecas son espacios de paz, formación y creatividad.

Sin embargo, no se puede hacer una lectura unívoca del denominado *Modelo Medellín*. Un caso muy desafortunado fue el Parque Biblioteca España en la zona nororiental de Santo Domingo. En su momento de construcción, el vistoso edificio se convirtió en emblema de la renovación, al grado de recibir premios internacionales y la visita de altos dignatarios de todo el mundo. Recientemente, la estructura del edificio sufrió daños que provocaron su desmonte y parece dudoso que pueda rehabilitarse por sus altos costos de reparación.

Un importante aprendizaje que puede aportar el ejemplo de la Biblioteca España, es que la edificación de los espacios públicos debe ser sustentable, dado que toda facilidad nueva requiere un mantenimiento constante para tener viabilidad a largo plazo.

La ostentosa estructura del edificio de la biblioteca superaba con mucho las condiciones del territorio donde se construyó.



Parque Biblioteca España. Septiembre 2017.

En su momento, diversas organizaciones sociales participaron en una veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo 2004-2007, la cual realizó un amplio Informe respecto a las fortalezas y debilidades de la administración. Dicho reporte reconoció que hubo mejoras relativas en la reducción de la desigualdad, se afianzaron temas como la generación de confianza, reducción de los índices de criminalidad y se incrementó el uso del espacio público. La veeduría concluyó sin embargo, que “el conflicto subyace, que las causas estructurales de la violencia no han desaparecido y que es necesario continuar y ampliar la gestión de la convivencia y de la reducción del conflicto social y político”¹²⁵.

5.3.2 Alonso Salazar (2008-2011) ¿Quince minutos de calma?

Alonso Salazar, periodista de profesión, tiene el mérito de ser uno de los pioneros en el estudio de la criminalidad en los barrios de Medellín desde una perspectiva sociocultural, a través del texto clásico *No nacimos pa' semilla* (1990) o *Las Subculturas del Narcotráfico* (1996), coeditado con Ana Jaramillo. Al igual que su antecesor, las líneas de gestión del *Plan de Desarrollo 2008-2011*, se fundamentaron en el comportamiento del IDH y el Índice de Calidad de Vida, donde le fueron reconocidos progresos relativos.

¹²⁵ Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. *Pronunciamento público “Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Seguimiento y evaluación. Enero de 2004-Diciembre 2007.*

El balance de su administración mostró cifras favorables en reducción de la pobreza, cumplimiento de metas establecidas e inversión pública per cápita, que fue la más alta entre las ciudades colombianas¹²⁶. En este lapso, la ciudad tuvo un gran reposicionamiento global que pudo haber contribuido para el mejoramiento económico.

Sin embargo, el rubro de la seguridad tuvo un derrotero muy inestable, marcado por un nuevo repunte de la confrontación en el ámbito criminal. La llegada de Salazar a la Alcaldía ocurrió solo una semana antes de la extradición de *Don Berna* a los EEUU en 2008. La aparente pacificación que se había logrado hasta 2007 generó un optimismo quizá infundado en Salazar:

Tenemos nuestro cuarto de hora. O somos capaces de construir un modelo de seguridad ciudadana en la ciudad, con un enfoque preventivo y en relación con el rescate de lo público, o la ciudad también puede retroceder en seguridad. Todavía estamos en un país con guerrilla y distintas formas de criminalidad vigentes que nos siguen afectando, aunque en un grado menor que antes. Nuestra respuesta, la única posible, es un solo bloque contra la criminalidad y la corrupción y por la equidad y el desarrollo¹²⁷.

Es factible suponer que las transformaciones ocurrieron durante los cuartos de hora de relativa calma que permitían la distensión de diversos focos de conflictividad, como la desarticulación de las estructuras milicianas o las desmovilizaciones de los bloques paramilitares. Sin embargo, a la extradición de don *Berna* prosiguió una compleja disputa interna entre los grupos criminales, marcada por la confrontación entre dos dirigentes conocidos como *Valenciano* y *Sebastián*, quienes fueron capturados en 2011 y 2012, respectivamente¹²⁸. El Informe de la Veeduría de Medellín al periodo 2008-2011 consigna cómo durante esa etapa -aunque en magnitud mucho menor a años anteriores-

¹²⁶ Véase Salazar, Jaramillo Alonso. *Informe final de gestión. Plan de Desarrollo 2008-2001*. Alcaldía de Medellín. Medellín, 2011. Pág. 26.

¹²⁷ Martin, Gerard. *Medellín. Tragedia y resurrección. Op. Cit.* Pág. 537.

¹²⁸ Gil, Max Yuri. *Medellín 1993-2013. Op. Cit.* Pág. 8.

la tasa de homicidios pasó de un mínimo histórico de 34 por cien mil en 2007 a un punto máximo de 94.4 en 2009, para finalmente retroceder a 69.9 en 2011¹²⁹.

Pese a que Salazar emprendió programas como *Medellín Solidaria* y *Buen Comienzo* dirigidos a familias, el retorno de desplazados, la mayor capacidad operativa de la policía a través de los Centros de Atención Inmediata (CAI) o la ampliación de las Comisarías de Familia y en el desarrollo de mecanismos institucionales para la Atención a Víctimas, las conclusiones del Informe de la Veeduría respecto a la criminalidad son muy críticos sobre su período:

No se reconoce la incidencia de los cambios en los procesos de negociación y desmovilización a nivel nacional, en la agudización del conflicto y de la situación de la violencia en la ciudad, ni los reacomodamientos de las fuerzas de la ilegalidad como el *narcotráfico*, el paramilitarismo, la guerrilla y el surgimiento y reconfiguración de las bandas criminales –BACRIM, que han posicionado su accionar en la ciudad a más de una delincuencia común atizada por dichas BACRIM, que por momentos parece incontenible.

A pesar de los esfuerzos del alcalde Alonso Salazar, por visibilizar las problemáticas [de] corrupción, impunidad y las relaciones de los criminales con la legalidad, no es posible observar cambios y fuertes apoyos que generen cambios estructurales.

Tampoco se evidencian controles fuertes para combatir los mercados ilegales que afectan la seguridad, la economía y la convivencia de la ciudad.¹³⁰

El nuevo repunte criminal también planteó dudas sobre el impacto real de las políticas. Según Martin: “Con la dramática duplicación de los homicidios en 2009 era innegable que las políticas del urbanismo social, por acertadas que fueran para superar la deuda social, no coincidían con las medidas requeridas para neutralizar los actores del crimen organizado y del tráfico de cocaína que provocaron la *recalentura*”¹³¹.

¹²⁹ Veeduría. Plan de Desarrollo de Medellín. *Balance general. Plan de Desarrollo 2008-2011. “Medellín es solidaria y competitiva”*. Pág. 62.

¹³⁰ *Ibid.* Pág. 132.

¹³¹ Martin Gerard. *Op. Cit.* Pág. 564. Martin refiere la *recalentura* como el período posterior a 2009, estrechamente vinculado al enfrentamiento entre *Valenciano* y *Sebastián*.

Al final, una de las paradojas de esta etapa es que sí se estructuraron nuevas políticas para afrontar los problemas de desarrollo de la ciudad que impactan en la reproducción de la violencia, pero la operación de redes criminales con una cobertura mucho más allá de Medellín, influían de manera constante e incluso podían revertir las condiciones para la pacificación. En buena medida, la operación transnacional de fuertes estructuras de crimen organizado, superaron con mucho la capacidad de respuesta del gobierno local.

5.3.3 Disyuntivas

Para Iván Darío Ramírez, director de Corporación Mandala y participante en los primeros procesos de reinserción de desmovilizados en la Alcaldía a mediados de los noventa, el llamado *Modelo Medellín* “ha sido una estrategia mediática para vender la ciudad, más que para afrontar la segregación socioespacial”¹³².

Desde un ámbito de planeación, las propuestas de Fajardo y Salazar tienen un sólido sustento fáctico, donde se aborda la multiplicidad de problemas que se querían afrontar. En sus respectivos Planes de Desarrollo, se tenían bien definidos y sólidamente demostrados los espacios que ameritaban acción del Estado.

Quizá el problema es que la magnitud de los rezagos era tan grande que el urbanismo social y cualquier otra oferta de política pública que tuviese lugar, podría ser vista como insuficiente y solo daría resultados si se instituía con una visión a largo plazo.

Siguiendo la idea de Ramírez, cabría cuestionar si la rearticulación urbana propuesta por el *Modelo Medellín*, no terminó derivando en un tipo de creación de “espacios defendibles” donde ciertamente se privilegió la recreación, el arte y la cultura desde el ámbito público en sitios acotados, al mismo tiempo que hubo un acuerdo tácito de “negociación del desorden”, donde grupos privados ejercen aun el control de la seguridad y la operación de fenómenos criminales “controlados” subsisten hasta nuestros días.

¹³² Entrevista Ramírez, Iván Darío. 2/10/17.

Es claro que las mejores acciones fueron las que mostraron su sustentabilidad a través de los años, por lo que es un grave revés que el Parque Biblioteca España cerrara sus puertas, aunque subsisten con mucho éxito proyectos con un alcance más correspondiente a las necesidades del territorio.

Desafortunadamente, el impulso hacia el urbanismo social se fue diluyendo en las administraciones posteriores a la dupla Fajardo-Salazar. En este sentido, el “cuarto de hora” para cambiar la ciudad en el periodo 2004-2011, constituye el núcleo de los proyectos más importantes que lograron en la administración local en los últimos años.

La inercia positiva pareció perderse en el tiempo y prevalece en buena parte de la opinión pública un desencanto generalizado porque los últimos gobiernos, al igual que ocurrió en Bogotá a partir de 2003, dejaron de dar seguimiento al urbanismo social y la cultura ciudadana como recursos novedosos. A pesar de sus evidentes méritos, la seguridad y la convivencia ciudadana no se institucionalizaron pese a ser ponderados de manera positiva y el impulso original fue muy disminuido.

Al igual que la cultura ciudadana bogotana, el urbanismo social no puede ser considerado una propuesta exclusivamente centrada en la mirada punitiva de la seguridad, aunque la preocupación por la violencia era determinante. Ambas retomaron aspectos referidos conceptualmente en los capítulos precedentes: Una gobernanza basada en mayor o menor medida en la participación ciudadana, una reforma urbana (así sea de impactos acotados) además de la implementación de nuevas formas de diseñar política pública.

CONCLUSIONES

Como se constató en los casos de estudio, los momentos fundacionales de las políticas de seguridad a menudo surgieron de agudas crisis de violencia o episodios traumáticos de gran notoriedad pública. Así sucedió en los casos referidos en Chile y México, cuando fueron puestas en evidencia las limitadas capacidades de actuación de las instituciones de seguridad. En Colombia la situación fue distinta, dada la prolongada duración del conflicto armado y el papel continuo de la violencia como un rasgo desafortunado de definición del orden social. Sin embargo, como se ha insistido, el nuevo marco constitucional de 1991 abrió cauces a un parcial reordenamiento de los poderes públicos y una participación ciudadana limitada.

En los tres países estudiados es visible que la contingencia fue un criterio permanente de estructuración de políticas que a menudo fueron cambiantes, débiles y en muchos casos con resultados dudosos o francamente cuestionables.

Con distintos grados de intensidad, es visible que la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense afectó en buena medida las condiciones para el desarrollo de una política de seguridad autónoma que responda a las necesidades de cada país. Así ocurrió con el funesto legado del golpe de Estado en Chile, la política exterior planteada por la Doctrina Suárez en Colombia, así como la política belicista acentuada por distintas instituciones del Estado mexicano desde 2006.

Las políticas de prevención arribaron al debate público en condiciones de posibilidad muy precarias. Pese a un discurso renovador y progresista que reconoce las amenazas múltiples, es claro que el estamento militar en los tres casos tiene un papel muy significativo y no siempre legal en el control delictivo.

Aquí es preciso hacer una distinción: Como países centralizados, Chile y Colombia cuentan con una Policía Nacional con una relación orgánica e histórica muy significativa con las Fuerzas Armadas. De ahí proviene una cuestionada autonomía en el desempeño y la persistencia de “líneas grises” muy delicadas entre la ejecución de funciones atribuidas

a la seguridad pública y la seguridad nacional. En este caso, la noción de seguridad ciudadana remite a un aspecto nodal con frecuencia desdeñado, pero que en ambos países tiene creciente importancia: El surgimiento del poder local y el reforzamiento del papel político y las atribuciones de los alcaldes.

Como estado federal, México tiene ya una larga tradición de autonomía municipal, pero una multiplicidad de instituciones débiles y fragmentadas. Prevalecen en los tres países numerosas incógnitas respecto a cómo reestructurar la seguridad, incluyendo su concepción doctrinaria y práctica en un Estado democrático.

Es visible también en los tres casos un desfase que amerita ser revertido. Tradicionalmente la seguridad enfocó buena parte de sus acciones en la contención del “enemigo interno”, sobre todo en Colombia, país en situación de conflicto armado y Chile, largamente gobernado por una dictadura militar, aunque en México ocurrió en menor magnitud, el control de la subversión interna también tuvo relevancia.

Las políticas de drogas como un asunto de seguridad, que se acentúan desde la década de setenta en México y Colombia, marcan un nuevo punto de inflexión. Como se argumentó, tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Mérida priorizaron el refuerzo de la capacidad reactiva estatal y en el primer caso, en programas de erradicación de cultivos, pero tienen una mirada deficiente en torno a la reducción de la violencia, que en cualquier caso, sería un objetivo prioritario para los dos países latinoamericanos.

Sirva lo anterior para señalar otra coincidencia relevante: El estudio de la seguridad urbana en los tres países quedó aparentemente relegada, pese a ser el principal escenario donde se reproduce la violencia. En todos los casos estudiados, los delitos comunes sobrepasan con mucho a aquellos contra la salud o que tienen que ver con la delincuencia organizada.

Con distintos grados de intensidad, en forma más atenuada en Chile, pero de forma muy grave en Colombia y México, la justicia aparece fracturada por altos índices de impunidad y limitadas capacidades de investigación, un claro síntoma del parcial

abandono de la seguridad cotidiana. Solo hasta que aparece una preocupación por el incremento de los índices de delincuencia, o bien una crisis detonante, ocurrieron los primeros esfuerzos de reforma institucional.

Hay que destacar que en los tres países hubo profundas iniciativas de cambio que abrieron ricas vertientes para una transformación progresiva de la seguridad, más allá de la noción del “enemigo interno” y la política de drogas. En Chile, México y Colombia se emprendieron reformas para mejorar la procuración de justicia; México formalizó los Derechos Humanos en la Constitución; Chile abrió importantes procesos para esclarecer los delitos cometidos en dictadura y así como lo hizo parcialmente Colombia, ambos iniciaron procesos de Memoria Histórica.

En estos amplios y prolongados ciclos intervinieron las enormes capacidades intelectuales construidas en los tres países con el paso del tiempo. Las universidades, centros especializados, organizaciones sociales apoyaron en forma creciente reformas legales, mejoramiento de procesos y construcción de estadísticas, prácticas de intervención en barrios o con sectores particulares. Los gobiernos muchas veces fomentaron estos cambios y en ocasiones algunos temas avanzaron incluso contra la voluntad gubernamental, como una prueba general de ensayo y error. Así se fueron abriendo espacios de gobernanza que hoy son útiles para comprender cómo se articulan las políticas de seguridad.

Durante la investigación se mencionaron diversos ejemplos de este tipo: Los *Diálogos por la Seguridad* y la Reforma Penal en México, la Política Nacional de Seguridad en Chile y su propia Reforma Penal, mientras que en Colombia, la *Marcha de los Claveles* o los *Festivales de Poesía*, como hitos relevantes de resistencia a la violencia. En Bogotá, fue inspirador para muchas ciudades y países de la región la idea de Cultura Ciudadana, que otorga un papel fundamental a la sociedad en la creación de condiciones propicias para la reducción de la violencia.

Las políticas de prevención en una perspectiva comparada.

México y Chile articularon centralmente una política orientada a acciones de prevención en los municipios y las comunas respectivamente. Nuestro país lo hizo a través de una multiplicidad de programas que fragmentaron su eficacia. Después de un mejoramiento gradual, en Chile se estableció la necesidad de las comunas de establecer un Plan Local de Seguridad Ciudadana, lo cual brinda, en el papel, mejores perspectivas a la planificación desde las dependencias involucradas en el territorio.

Desafortunadamente para ambos países, la mayoría de los casos locales tuvieron poca trascendencia. México implementó un programa emergente en Ciudad Juárez, quizá sólo comparable al propósito de la Consejería Presidencial para Medellín, en donde claramente se enfatizó que la problemática de inseguridad trascendía el ámbito policial.

En México, las acciones de prevención implementadas con el apoyo de fondos federales tuvieron evaluaciones muy negativas de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación. Lo mismo ocurrió con los tres programas *Escuela Segura*, *Centros Nueva Vida* y en menor medida el *Programa de Rescate de Espacios Públicos*, que tuvieron entre sus principales falencias, el no contar con una evaluación preliminar que permitiera justificar la oportunidad de las intervenciones.

Una situación similar ocurrió en Chile con el programa pionero *Comuna Segura*, que trató de ser mejor direccionado en lo sucesivo. Para tal fin, el *Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual* trató de establecer cuantitativamente cuáles eran las comunas con mayor riesgo. Por otra parte, como se indicó en el capítulo respectivo, la Reforma Procesal Penal fue eficiente para reducir los tiempos de resolución de casos, pero no se probó relación alguna con la reducción de los índices de criminalidad.

La experiencia de Medellín es la mejor estructurada cualitativamente: Mediante un análisis del Índice de Desarrollo Humano de distintas zonas de la ciudad, vinculado a información delictiva, establece claramente cuáles son los lugares prioritarios a intervenir.

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana chilena fue muy sugerente en enunciar primero cuál era la oferta institucional para atender distintos asuntos relacionados con violencia. Antes de implementar cualquier política, el Estado necesita articular sus propias capacidades para evitar duplicidad de funciones y así ocurrió con la idea de formular planes locales de seguridad ciudadana con participación de los actores relevantes.

Por ser programas nacionales, que en cualquier caso tienen una función subsidiaria a la responsabilidad de los gobiernos locales, México y Chile muestran articulaciones aun débiles en el territorio. En ambos casos la prevención social se manifestó como una asignatura pendiente.

Las alcaldías de Bogotá y Medellín alcanzaron una reflexión más profunda sobre la cuestión urbana. Desde luego, las iniciativas de Mockus/Peñalosa y Fajardo/Salazar responden también a la necesidad de adaptar a las principales ciudades de Colombia al entorno de ciudades globales que necesitaban encontrar mejores condiciones de inversión e inserción en los mercados internacionales. En este sentido, parecía imperativo restablecer una operatividad mínima que hiciera posible revertir su deterioro histórico.

En esta investigación se relató cómo se fueron transformando ambas ciudades con un crecimiento explosivo hacia las periferias, ocasionado en parte por los fenómenos de desplazamiento causados por el conflicto armado en las regiones colombianas. En el caso de Medellín especialmente, dicho componente se unió a la lógica de urbanización de la guerra que tuvo un momento climático de confrontación en la Operación Orión en 2002.

Uno de los méritos destacables del urbanismo social de Medellín es que intentó transformar el territorio conjuntando en un propósito las áreas de la administración con una mirada multidisciplinaria: Desarrollo económico, educación en los niveles básico y medio superior, cultura, vivienda, recreación. Dicha idea va mucho más allá del tratamiento superficial de la prevención situacional de modificar el entorno para reducir la oportunidad de que se cometa un delito. Si la prevención ha de prosperar en un contexto determinado, debe plantearse en serio una reforma urbana de gran calado.

No obstante, en lo general, las políticas de prevención analizadas muestran importantes debilidades que podrían resumirse en la dificultad de implementar programas efectivos en barrios críticos (como lo mostraron los ejemplos citados en *La Legua*, en Santiago y *El Cartucho*, en Bogotá); los cuestionamientos originados respecto a sus serias limitaciones para generar evidencia sobre su impacto en la reducción de los índices delictivos; la posibilidad de evaluar la efectividad de los programas de prevención; la ausencia de *foco* y de coordinación institucional. Con frecuencia, las políticas preventivas enfrentan serios obstáculos para definir qué problemas pretenden atender y cómo se piensan solucionar.

Un aspecto preocupante reside que, al momento de concluir la investigación en 2018, la prevención de la criminalidad parece haber caído en un *impasse* en los tres países. En México el programa preventivo desapareció del presupuesto después de una incierta aplicación, en Bogotá se abandonaron las ideas precursoras que alimentaron la Cultura Ciudadana, en Medellín el urbanismo social perdió impulso, mientras que en Chile es muy dudoso el compromiso de la nueva administración nacional con la prevención.

En los tres países está en duda que pueda surgir en el corto plazo un replanteamiento que permita dar a la seguridad ciudadana bases sólidas de realización. Lo cierto es que América Latina necesita nuevos criterios conceptuales para formular una política de seguridad con mayor concordancia a las necesidades e intereses nacionales.

Para concluir, las perspectivas de seguridad ciudadana y la prevención de la criminalidad requieren mayor teorización, así como condiciones más favorables para ser una parte central de las políticas de seguridad. A fin de lograr este objetivo se hace evidente la necesidad de un conjunto de medidas complementarias: Un rediseño doctrinal de la seguridad, reformas tendientes a transformar una política de drogas punitiva y restrictiva, nuevas políticas públicas capaces de generar procesos de gobernanza y participación ciudadana, así como una nueva reflexión sobre el entorno urbano para alcanzar sociedades incluyentes y sustentables, en lugar de espacios defendibles. Esta investigación tuvo como propósito contribuir a la reflexión sobre tales desafíos.

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

1. Bañón I Martínez Rafael y José Antonio Olmeda (Coord.) *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid, 1985.
2. Malamud, Marina. *El nuevo militar flexible*. Revista Mexicana de Sociología 76. Núm. 4. UNAM-IIS. CDMX, 2014.

Capítulo I

1. Arendt, Hannah. *Sobre la violencia*. Alianza Editorial, Madrid. 2005.
2. Bobbio, Norberto. *Ni con Marx ni contra Marx*. FCE, CDMX. 1997.
3. Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant. *Respuestas por una antropología reflexiva*. Ed. Grijalbo, CDMX. 1995.
 - Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Ed. Laia, Barcelona. 1996.
 - Bourdieu, Pierre. *Sobre el poder simbólico*. UBA/Eudeba, Bs. As. 2000.
 - *Poder, derecho y clases sociales*. Ed. Desclée de Brouwer, Bilbao. 2000.
4. Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Editorial Colofón, CDMX. 1997.
5. Kai Frithjof Brand Jacobsen. Seminario de Discurso Forense. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Taller de estudios de la paz*. Peace, Action, Training and Research Institute (PATRIR)-Rumania. Noviembre 2013.
6. Foucault, Michael. *Vigilar y Castigar*. FCE, CDMX. 2009.
7. Galtung, Johan, Carl Jacobsen y Kai Frithjof Brand Jacobsen. *Searching for peace. The road to transcend*. Pluto Press, Londres 2000.
 - Galtung, Johan. *Violencia, guerra y su impacto*. Foro para filosofía intercultural, 2004. <http://them.polylog.org/5/fgi-es.htm> Consultado el 5/11/13.
8. Garland, David. *Castigo y sociedad moderna*. Siglo XXI, CDMX. 1999.
9. García Inda, Andrés. *La violencia de las formas jurídicas. La sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu*. Cedecs Editorial, Barcelona. 1997.

10. Giddens, Anthony y Jonathan Turner. *La teoría social hoy*. Alianza Editorial, Madrid. 1990.
11. González Calleja, Eduardo. *La violencia en la política: Perspectivas teóricas sobre el empleo deliberado de la fuerza en los conflictos de poder*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 2002.
12. Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. Tomo 3. Cuaderno 6. Ed. Era, CDMX. 1975.
13. Hegel, Georg Friedrich. *Filosofía del derecho*. Juan Pablos Editor. CDMX, 2013.
14. Marx, Karl y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Centro de Estudios Socialistas, CDMX. 2011.
 - Marx, Karl. *Sobre la cuestión judía*. Ed. Antropos, CDMX. 2009.
15. Merton, Robert. *Teoría y estructuras sociales*. FCE, CDMX. 2002.
 - *On social structure and science*. Univ. Of Chicago Press, Chicago. 1996.
16. UNODC/CIPC. *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. UNODC, Nueva York. 2011.
17. Olivares Edith e Inchaustegui, Teresa. *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género*. Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (CONAVIM), CDMX. 2011.
18. Organización Mundial de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. OMS, Washington D.C. 2002.
19. Ostrosky-Solis, Feggy y Arias García, Nallely. *Neuropsicología de la violencia y sus clasificaciones. Y Relación entre las funciones cognitivas y el nivel de rendimiento académico en niños*. Revista Neuropsiquiatría, Neuropsicología y Neurociencias. UNAM, CDMX. 2009.
20. Portelli, Hugues. *Gramsci y el bloque histórico*. Siglo XXI, CDMX. 1973.
21. Sutherland, Edwin H. *El delito de cuello blanco. White collar crime. The uncut version*. Editorial B de F. Bs. As. 2009.

22. Vargas Lozano, Gabriel. *El papel de la violencia (Marx, Engels y el marxismo) en Argumentación y Violencia. El mundo de la violencia.* Sánchez Vázquez, Adolfo (Ed.) Facultad de Filosofía y Letras, UNAM-FCE, CDMX. 1998.
23. Wacquant, Loic. *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática.* Ed. Gedisa, Barcelona. 2005.
24. Weber, Max. *Economía y Sociedad.* FCE, CDMX 1996.

Capítulo II

1. Aguilar Villanueva, Luis *Gobierno y administración pública.* FCE, CDMX. 2013.
 - *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza.* Revista CLAD. Reforma y Democracia. No. 39. Oct. 2007.
2. Álvarez, Lucía (Coord.) *Participación y democracia en la Ciudad de México.* CEIICH-UNAM-La Jornada, 1997.
3. Astorga, Luis. *Drogas sin fronteras Los expedientes de una guerra permanente.* Ed. Grijalbo, CDMX 2003.
 - *El siglo de las drogas.* Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2005.
4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Proyecto de Seguridad Ciudadana y Justicia. S/F. www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana,1200.html. Consultado el 5/8/2015.
5. Baratta, Alessandro et al. *Las trampas del poder punitivo.* Ed. CEADEL Biblos, Bs.As. 2000.
 - *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal.* Ed. Siglo XXI, CDMX. 1986.
6. Bauman, Zygmunt. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre.* Ed. Tusquets, CDMX. 2007.
7. Bailey, John. *The politics of crime in Mexico: Democratic governance in a security trap.* First Forum Press. Boulder Colorado. 2014.
 - Bailey, John y Jorge Chabat (Comp.) *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos.* Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2003.

8. BBC-Mundo. *Eric Garner, la muerte por violencia policial que conmociona a Nueva York*. 3/12/2014:
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/12/141203_eeuu_eric_garner_cargos_tsb Consultado el 5/8/2015.
9. Beccaria, Cesare. *De los delitos y las penas*. FCE, CDMX. 2000.
10. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José. *La mecánica del cambio político en México*. Ed. Cal y Arena, CDMX. 2000.
11. Belil, Mireia y Jordi Borja. *Ciudades, una ecuación imposible*. Fundación Forum Universal de les Cultures. Barcelona, 2012.
12. Borja, Jordi. *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona. 2012.
13. Cardoso, Fernando Henrique. *Sociedad Civil y Democracia en América Latina: Crisis y reinención de la política*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Río de Janeiro. 2007
14. Carrión, Fernando. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. FLACSO, Ecuador 2009.
 - *Prevención. ¿Una propuesta ex ante al delito?* Revista Urvio. FLACSO-Ecuador. Ene. 2009.
 - *La seguridad en América Latina y en Europa*. En *La Seguridad Ciudadana, un reto para la democracia*. En Revista Quórum, Madrid. 2005.
15. Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (CIPC). *4to. Informe Internacional de Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana. Tendencias y perspectivas*. CIPC, Montreal. 2014.
16. Chabat, Jorge. *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos. En busca de la confianza perdida*. Documentos de trabajo Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 2010.
17. Clarke, Ronald V. (Ed.) *Crime Prevention Studies*. Vol. 3. Criminal Justice Press, Nueva York. 1994. Gilling, Daniel. *Multiagency crime prevention in Britain: The problem of combining situational and social strategies*.

18. Comisión des maires sur la sécurité. *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité /rapport au Premier ministre* (Informe Bonnemaïson). París. Dic. 1982.
19. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLAD). *Drogas y Democracia. Hacia un cambio de paradigma*. CLAD, 2009.
20. Comisión Global de Política de Drogas. *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces* Septiembre 2014.
21. *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. Junio 2011.
22. Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (CONAVIM) *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El Caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. Secretaría de Gobernación, CDMX. 2011.
23. CNN. *La ciudad es "más linda, más limpia", afirma Rudolph Giuliani*. 8/05/2013.
<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/08/la-ciudad-de-mexico-es-mas-linda-mas-limpia-afirma-rudolph-giuliani> Consultado el 5/8/2015.
24. Crawford, Adam. *Comparative models of crime prevention and delivery: Their genesis, influence and development. Assesing crime, deviance and prevention in Europe*. CIMPREV-Comisión Europea, 2008.
25. Cullen, Francis y Agnew Robert. *Criminological Theory. Past to the present*. Oxford University Press, Nueva York. 2011.
26. Dammert, Lucía (Ed.). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. FLACSO-Ecuador 2007.
- *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Centro de Estudios de Desarrollo, Santiago de Chile. 2003.
27. De Maillard, Jacques. *El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones*. Revista Urvio. FLACSO, Ecuador, 2009.
28. Departamento de Estado de los EEUU. *Fact sheet. The Merida Initiative, an overview*.
<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-May-2015.pdf> Consultado el 5/8/2015.

29. Díaz Amador, María del Carmen. *La producción social de la ciudadanía política en México*. El Colegio de México. Tesis de doctorado. México DF. 1998.
30. Durkheim, Emile. *La división del trabajo social*. Editorial Colofón, CDMX. 1997.
31. El Economista. *Recursos de EEUU para la lucha contra el narco, a contratistas: ONU*. 12/07/11 <http://eleconomista.com.mx/internacional/2011/07/12/recursos-eu-lucha-contra-narco-contratistas-onu> Consultado el 5/8/2015.
32. Escalante Gonzalbo, Fernando. *El crimen como realidad y representación*. El Colegio de México, CDMX. 2012.
33. Ferrajoli, Luigi. *Criminalidad y globalización*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Num. 115. Ene.-Abr. 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
34. Foucault, Michael. *Vigilar y Castigar*. FCE, CDMX. 2009.
35. Frühling, Hugo. *Violencia y policía en AL*. FLACSO, Ecuador. 2009.
36. Garland, David. *Castigo y sociedad moderna*. Siglo XXI, CDMX. 1999.
37. Haugaard, Lisa, Sánchez, Gimena y Isacson, Adamo et al. *Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia* WOLA, 2008.
38. Hanes, William Travis y Sanello, Frank. *The opium wars. The addiction of one empire and the corruption of another*. Sourcebooks Inc. Napier, Illinois. 2002.
39. Kelling, George y Wilson, James. *Broken Windows*. The Atlantic Monthly. 1982.
- Kelling, George y Catherine Coles. *No más ventanas rotas! Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*. Instituto Cultural Ludwig von Mises. México, 1995.
40. Laswell, Harold. *A preview of policy sciences*. American Elsevier Publishing, Nueva York. 1971.
41. Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Editorial Península, Barcelona. 1978.
- *El derecho a la ciudad II*. Ediciones Península, Barcelona. 1976.
- *La revolución urbana*. Alianza Editorial, Madrid. 1970.
42. Marshall, Thomas Humprey. *Ciudadanía y clase social*. Ed. Alianza, Madrid. 1992.

43. Merino, Mauricio (Coord.) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, 1995.
44. Monsiváis, Carlos, Jesús Blancornelas et. al. *El narcotráfico y sus legiones*. En *Viento rojo. Diez historias del narco en México*. Ed. Plaza y Janés, CDMX. 2004.
45. Morcillo Laiz, Álvaro y Eduardo Weisz (Coords.) *Max Weber: una mirada iberoamericana*. FCE, CDMX. 2014.
46. Nadelmann, Ethan. Ponencia presentada en el Seminario-Foro. *Tráfico Ilícito de drogas y las relaciones entre Europa y América Latina*. Universidad de los Andes, Colombia 2005.
- *Commonsense drug policy*. Revista Foreign Affairs. Ene/Feb 1998. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1998-01-01/commonsense-drug-policy>. Consultado el 5/8/2015.
 - *Legalization debate take off in Latin America*. The Huffington Post. 3/10/2012. http://www.huffingtonpost.com/ethan-nadelmann/legalization-debate-takes_b_1337053.html Consultado el 5/8/2015.
47. Naim, Moisés. *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Debate, Barcelona. 2006.
48. Newman, Óscar. *Defensible space; crime prevention through urban design*, Ed. Mc Millan, Northwestern University. 1972.
49. O'Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión*. PNUD, Argentina. 2004.
50. Oficina Ejecutiva del Presidente de los EEUU. *National Drug Control Strategy 2013*. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_2013.pdf Consultado el 5/8/2015.
51. Olson, Eric & Wilson, Christopher. *Beyond Mérida: The evolving approach to security cooperation*. Woodrow Wilson Center, May. 2010.
52. O'Neil Shannon. *Refocusing U.S.-Mexico cooperation*. Policy Innovation Memorandum No.27. Council of Foreign Relations, EEUU. 5/12/12.

53. ONU-Hábitat. Programa Ciudades Más Seguras: www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25 Consultado el 5/8/2015.
- *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Brasil, 2012.
 - ONU-Hábitat/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) *Estado de las Ciudades en México 2011*. CDMX, 2011.
54. Partido Lara, Othón. *La participación ciudadana en el Distrito Federal: Un análisis desde sus normas e instituciones*. IEDF. México 2003.
55. Parsons, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México, 2007.
56. Pavarini, Massimo. *Criminalidad, exclusión e inseguridad*. FLACSO, Ecuador. 2009.
57. Peñaloza, Pedro. *Prevención social del delito. Asignatura pendiente*. Ed. Porrúa, CDMX. 2004.
58. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010*. PNUD, Colombia. 2010.
- *Human Development Report*. Oxford University Press, Nueva York. 1994.
 - Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. *El Conflicto, callejón con salida*.
59. Revilla Blanco, Marisa. *Las ONG y la política*. Ed. Itsmo, Madrid. 2002.
60. Reuter, Peter. *Evaluando la política de drogas de los EEUU*. Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Río de Janeiro, 2008.
61. Sábato, Hilda (Coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. FCE/COLMEX, CDMX. 1997.
62. Sassen, Saskia. *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Ed. Eudeba Bs. As. 1999.
63. Selmini, Rosella. *La prevención: Estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo*. Revista Urvio. FLACSO-Ecuador, 2009.
64. Skogan, Wesley. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in american neighborhoods*. University of California Press, Berkeley. 1990.

65. Sozzo, Máximo. *Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Justicia Penal. Bs. As. 2000.
66. Subirats, Joan, Peter Knoepfel et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ed. Ariel, Barcelona. 2008.
67. Tudela, Patricio. *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Policía de Investigaciones de Chile. Ministerio del Interior. Santiago de Chile. 2014.
68. Turner, Bryan. *Citizen and social theory*. Londres. Sage Publications Londres 1993.
69. UNODC/CIPC. *Manual sobre la aplicación eficaz para las directrices para la prevención del delito*. UNODC, Nueva York. 2011.
- *Declaración de Salvador de Bahía (2010)*. 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Salvador (Brasil), 12 a 9 de abril de 2010.
 - *Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal 1995-2010. 55 años de logros*. UNODC, Austria 2010.
70. Vanderschueren, Franz. *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Universidad Alberto Hurtado/ Ministerio del Interior de Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile. 2004.
71. Van Dijk, Jan. *Crime prevention policy: Current state and prospects*. Paper for II European Colloquium on Crime and Public Policy in Europe Buchenbach/Freiburg, September 3-7, 1989.
72. Velásquez, Elkin. *La governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. Universidad de Externado, Colombia. Seminario Internacional “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”. Florencia, Italia. 30 Oct. 2006.
73. Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Editorial Gedisa, Barcelona. 2010.
74. Waldmann, Peter. *El Estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Ed. Iberoamericana. Madrid, 2006.

75. Wall Street Journal. *White House Czar calls for end to 'War on drugs'*. 14/05/09. www.wsj.com/articles/SB124225891527617397 Consultado el 5/8/2015.
76. Walsh, John. *Just how new is the 2012 National Drug Control Strategy?* Washington Office on Latin America (WOLA). 8/5/2012.
77. Weber, Max. *La ciudad*. Ediciones la piqueta, Madrid. 1987.
78. Youngers, Coleta A. / Rosin, Eileen (Ed.) *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de EEUU*. Washington Office on Latin America (WOLA) Ed. Biblos, Bs. As. 2005.
79. Ziccardi, Alicia (Coord.) *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ed. Porrúa-IIS, CDMX. 1995.
- *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Ed. Porrúa-IIS UNAM, CDMX. 1998.
 - *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. UNAM, CDMX. 2012.

Capítulo III

1. Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID). Programa de Convivencia Ciudadana. *Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia*. USAID, CDMX. 2012.
2. Aguilar Camín, Héctor. *Los inexistentes adictos en la Encuesta Nacional de Adicciones*. Milenio. 28/07/15.
3. Aguilar García, Ana Dulce. *Presunción de Inocencia*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), CDMX. 2013.
4. Alvarado, Arturo y Mónica Serrano. *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*. El Colegio de México, CDMX. 2010.
5. Amnistía Internacional. *Aumento de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad*. AI, CDMX. 2013.
6. Animal Político. *70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: SEGOB*. 15/02/13.
7. Aristegui Noticias. *Con Calderón fueron sentenciados sólo 5% de 4mil arraigados*. 30/01/13.

8. Astorga, Luis. *“¿Qué querían que hiciera?” Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Ed. Grijalbo, CDMX. 2015.
9. Auditoría Superior de la Federación. *Programa de Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*. Auditoría forense: 12-0-04UOO-12-0402.
 - *Auditoría de desempeño del Programa Escuela Segura*. 2011.
 - *Auditoría de desempeño. Programa Rescate de Espacios Públicos*. 2011.
 - *Auditoría de desempeño. Prevención y atención contra las adicciones*. 2012.
 - *Auditoría de desempeño. Secretaría de Seguridad Pública. Prevención del delito*. 2012.
 - *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. ASF, CDMX. Jun. 2013.
10. Bailey, John. *The politics of crime in Mexico: democratic governance in a security trap*. First Forum Press, Boulder, Co. 2014.
11. Calderón, Felipe. Primer mensaje a la Nación. 2 de septiembre, 2007.
 - Discurso pronunciado en el evento “Limpiemos México” estrategia nacional de seguridad, programa en zona de recuperación. 2/07/07 <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/07/el-presidente-calderon-en-el-evento-limpiemos-mexico-estrategia-nacional-de-seguridad-programa-en-zona-de-recuperacion/> Consultado el 4/1/16.
 - Discurso pronunciado en la presentación del programa Escuela Segura. 6 feb. 2007. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/02/el-presidente-calderon-en-la-presentacion-del-programa-escuela-segura/> Consultado el 4/1/16.
 - Discurso de Felipe Calderón. Primer Encuentro Nacional de Centros Nueva Vida. 29/11/12. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/el-presidente-calderon-en-la-inauguracion-del-primer-encuentro-nacional-de-centros-nueva-vida-y-presentacion-de-los-resultados-de-la-encuesta-nacional-de-adicciones/> Consultado el 4/1/16.
 - *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos 2006-2012*. Ed. Debate 2014.

- *Todos Somos Juárez: Una estrategia innovadora para enfrentar el crimen.* Latin America Policy Journal, 2013. <http://hkslapi.com/hello-world/> Consultado el 4/1/16.
12. Campos, Raymundo. *Informe final para la medición del impacto del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2011.* El Colegio de México/SEDESOL, CDMX. 2012.
13. Carbonell, Miguel. *¿Necesitamos reformar nuestro sistema de justicia penal? Algunos indicadores empíricos y teóricos.* Vol. 57, No. 248. Revista de la Facultad de Derecho de México. UNAM, CDMX. 2007.
- *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* Ed. Porrúa/UNAM, CDMX. 2011.
- *El arraigo viola la Convención Americana de Derechos Humanos.* 9/07/12. www.miguelcarbonell.com/docencia/el_arraigo_viola_la_Convencion_Americana_de_Derechos_Humanos_printer.shtml. Consultado el 4/1/16.
- Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos: principales novedades.* <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml> 6/09/12. Consultado el 4/1/16.
14. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Discurso durante la reunión de alcaldes. *Democracias participativas y cultura de paz. El gobierno de las ciudades en América Latina y el Caribe.* UNESCO/Gobierno del DF. 1999.
15. Cámara de Diputados, LX Legislatura. *Intervención del Dip. David Mendoza Arellano. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 4 de diciembre de 2008.*
- *Iniciativa que reforma el artículo 12 de la Ley General que Establece las bases de Coordinación del SNSP.* http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2476656_20081007_1223408719.pdf. Consultado el 4/1/16.

- *Iniciativa de la LGSNSP suscrita por diputados del grupo parlamentario del PRD. Título Tercero. De las políticas de prevención, atención a víctimas y participación ciudadana. 18/09/08.*
16. Carrillo Maza, Marco Antonio. *La participación ciudadana en Baja California: A 10 años del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.* CCSP, Mexicali B.C.2012.
 17. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) *Más comunidad más prevención.* Boletín No. 4. Santiago de Chile, diciembre de 2005.
 18. Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) *Reporte de hallazgos 2014. Sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México.* CIDAC, CDMX. 2014.
 19. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDPyPC) *Catálogo de programas, proyectos y acciones de prevención social y participación ciudadana.* Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), CDMX. 2011.
 20. Ch Rafael y Marien Rivera. *Números rojos del sistema penal.* CIDAC, CDMX. Octubre 2011.
- *Es el secuestro señores,* Revista Nexos. 1/04/12.
 21. Chabat, Jorge. *Combatting drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war.* CIDE. Documentos de trabajo. 2010.
 22. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). *Atlas de la seguridad y la defensa de México.* CASEDE, CDMX. 2012.
 23. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México.* CMDPDH, CDMX. S/f.
- *El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos.* CMDPDH, CDMX. Octubre 2012.
 24. Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención.* CAT/C/MEX/CO/4. 6/02/07.

- *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49 periodo de sesiones.* CAT/C/MEX/CO/5-6. 11/12/2012.
25. Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC). *Unidades médicas de especialidad.* www.conadic.salud.gob.mx/interior/uneme_capa.html
Consultado el 4/1/16.
26. Conde Bonfil, Carola [Coord.] *Informe final de diseño del Programa de Rescate de Espacios Públicos.* El Colegio Mexiquense, 2007.
27. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. *Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias.* Dic. 2011.
28. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.* CONEVAL, S/f
- Rescate de Espacios Públicos. *Informe de la evaluación específica de desempeño 2012-2013.*
29. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) Discurso del secretario de Seguridad, Genaro García Luna en la Sesión XXI del CNSP. 22/01/07.
30. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) *México ante la CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.* Recomendación 19 inciso d) 2012.
31. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) *Caso González y otras ("campo algodonero") vs. México.* 16/11/09.
32. De la Parra, Silke. Directora de Evaluación de Programas. Entrevista para el proyecto de investigación. 18/02/16.
33. De la Rosa Hickerson, Gustavo. *El momento de Juárez.* Revista Nexos 1/08/11.
34. De Mauleón, Héctor. *Florence Cassez: La verdad secuestrada.* Revista Nexos, 1/06/11.
35. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. 25/08/08.

- Acuerdo 557 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuela Segura. 29/12/10.
 - Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos para el ejercicio fiscal 2012. 27/12/11.
 - Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 02/01/2009.
 - *Lineamientos de Prevención Social de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.* 26/01/2011.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. 7/12/11.
 - *Reglas para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como el Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales.* 28/01/11.
 - *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales.* 15/02/2012.
 - Secretaría de Seguridad Pública. *Relación de Acuerdos aprobados por el CNSP en su vigésima segunda sesión, celebrada el 9 de enero de 2008.* 11/01/08.
36. El País. *El gobierno mexicano se compromete a dar en dos meses la cifra de desaparecidos.* 25/05/13.
37. El Universal. *Fracasa el programa de Escuela Segura.* 29/07/14.
- *Antidoping en escuelas, para frenar el consumo.* 3/07/07.
 - *Sin certificar, 50% de centros de atención a adicciones: SSA.* 31/05/14
38. Escalante, Fernando. *El homicidio en México 1990-2007, aproximación estadística.* El Colegio de México-Secretaría de Seguridad Pública Federal, CDMX. 2009
- *Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso.* Revista Nexos. 1/01/11.

39. Fernández Menéndez, Jorge. *A tres años, ni pueden ni renuncian*. Excélsior. 19/08/11.
40. Fideicomiso para la competitividad y la seguridad ciudadana (FICOSEC). www.ficosec.org.mx Consultado el 4/1/16.
41. García Luna, Genaro. *El nuevo modelo de seguridad para México*. Nostra Ediciones, CDMX. 2011.
42. Gobierno Federal. *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma*. 2008.
 - *Estrategia Todos somos Juárez, reconstruyamos la ciudad*. 100 días.
43. González Obregón, Diana Cristal. *Manual práctico del juicio oral*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), CDMX. 2014.
44. Granados Chapa, Miguel Ángel. Plaza Pública. *Después de la marcha*. Plaza Pública. Reforma. 4/05/04.
 - *Contra la violencia, coordinación (y algo más)*. Plaza Pública. Reforma, 17/08/08.
 - *¿Y García Luna cuando?* Plaza Pública. Reforma. 3/09/08.
45. Guerrero, Eduardo. *La estrategia fallida*. Revista Nexos. 1/12/12.
 - *La dispersión de la violencia*. Revista Nexos. 1/02/12.
46. Hope, Alejandro. *Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta*. Revista Nexos. 1/11/13.
47. International Crisis Group. *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* Latin America Report. No. 54. 25/02/15.
48. Institute for Economics and Peace. *Índice de Paz México 2015*. IEP, CDMX. 2015.
49. Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad AC (ICESI). *Victimización, incidencia y cifra negra en México*. Análisis de la ENSI-6. 2009. CDMX, 2009.
50. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. AC (IMDHD) *Derechos Humanos en el sistema penal acusatorio*. IMDHD, CDMX. 2010.

51. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)/Causa en común. *Rendición de cuentas en el uso de los fondos federales para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)*. IMCO/Causa en Común, CDMX. Ago. 2013.
52. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Boletín de prensa 276/15. *Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios*. 20/07/15.
53. Instituto para la Seguridad y la Democracia AC. (INSYDE) *Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial*. Secretaría de Seguridad Ciudadana, Querétaro. Dic. 2005.
54. Jiménez Larios, Elsa. Directora general adjunta de Prevención del Delito CNPDyPC y Leopoldo Rodríguez. Entrevista para el proyecto de investigación. 29/01/16.
55. Jusidman, Clara y Almada, Hugo. *La realidad social de Ciudad Juárez*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cd. Juárez. 2007.
56. Lizárraga, Daniel. Animal Político. *Oculto el gobierno cifra de muertos en la guerra contra el narco*. 4/01/12.
57. Merino, José. *Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición*. Revista Nexos. 1/06/11.
58. Mesa de Seguridad de Juárez. *Indicadores de seguridad abril 2015*. <http://www.mesadeseguridad.org/indicadores-de-seguridad-abril-2015/>
Consultado el 4/1/16.
59. Messmacher, Miguel y Sota, Alejandra. *Operativos y violencia*. Revista Nexos. 1/01/12.
60. México Unido contra la delincuencia. *A un año de la firma del ANSJL los resultados son reprobatorios: MUCD*. Comunicado de prensa. MUCD, CDMX. 18/08/09.
61. Meyer, Maureen. *Tackling urban violence in Latin America: Reversing exclusion through smart policing and social investment*. WOLA, Washington D.C. 2011.

62. Moloeznik, Marcos Pablo y María Eugenia Suárez de Garay. *El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)*. Frontera Norte, Jul.-Dic. 2012.
63. Monárrez, Julia. *La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez 1993-1999*. Frontera Norte, México V.12. No.23. Jun. 2000.
64. Nambo de los Santos, Juan Salvador y María Adelina Arredondo López. *Un estudio exploratorio sobre el programa Escuela Segura en el municipio de Cuernavaca*. X Congreso Nacional de Investigación Educativa, CDMX. 2009.
65. Observatorio Nacional Ciudadano. *Reporte sobre delitos de alto impacto*. ONC, CDMX. Julio 2015
66. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. ONUDH, CDMX. 2003.
67. ONU-Hábitat/Universidad Alberto Hurtado. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. ONU-Hábitat/UAH, Santiago de Chile, 2009.
68. Padgett, Humberto Jauría. *Historia del secuestro en México*. Ed. Random House Mondadori, CDMX. 2011.
69. Partido Acción Nacional. Plataforma electoral 2006. Los avances del cambio. www.plataforma2006.pan.org.mx Consultado el 4/1/16.
70. Peñaloza, Pedro. *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Ed. Porrúa, CDMX. 2005.
- *La prevención del delito, una asignatura pendiente*. Ed. Porrúa, CDMX 2004.
 - *Fracasó la prevención del delito*. Revista Contralínea. 1/01/07.
 - *México a la deriva; y después del modelo policiaco ¿Qué?* UNAM. Ed. Porrúa, CDMX. 2012.
71. Peñaloza, Pedro. Ex director general de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de PGR 2000-2006. Entrevista para el proyecto de investigación. 18/03/16

72. Poiré, Alejandro. *Los homicidios y la violencia del crimen organizado*. 1/02/11.
73. Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno. 2012.
- *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>. Consultado el 4/1/16.
 - *Diálogos por la Seguridad con la UNAM* 05/09/11.
 - *Diálogos por la Seguridad con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)* 23/06/11.
 - Discurso de Margarita Zavala. Primer Encuentro Nacional de Centros Nueva Vida. 29/11/12.
 - *Entregará SESNSP 46 mdp a OSC para proyectos de prevención social*. 24/04/2011 y SESNSP. *Ganadores de la Convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, 2012*. Comunicado de prensa.
74. Proceso. *Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI*. 30/07/13.
75. Regino, Gabriel. *Seguridad pública en México. Una aproximación al holocausto*. Criminogénesis. Revista especializada en criminología y derecho penal. México, D.F. Septiembre 2007.
76. Revista Clivajes. Entrevista a Hugo Almada Mireles. *La mesa de seguridad y justicia de Ciudad Juárez*. Clivajes, Ene.-Jun. Universidad Veracruzana, Xalapa. 2015.
77. Revista Contralínea. *Fracasó la prevención del delito*. 1/01/07.
78. Robles Gustavo, Calderón Gabriela y Beatriz Magaloni. *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. BID, 2013.
79. Rodríguez Aranda, Leopoldo. Director de Normatividad, CNPDyPC. Entrevista para el proyecto de investigación. 29/01/16.
80. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) SEDESOL. *Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos*. SEDESOL, CDMX. Mayo 2010.

- *Rescate de Espacios Públicos*. SEDESOL, CDMX. 2012.
81. Secretaría de Gobernación (SEGOB). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*. SEGOB-CONAVIM, CDMX. 2009.
- *Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad*. SEGOB, CDMX. 2014.
82. Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*. SS, CDMX. 2008.
- *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*.
- *Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y tratamiento de las adicciones*. Salud, CDMX. 2008.
- *Actualización del Programa de Acción Específico. 2011-2012*. Salud, CDMX 2012.
- *Informe de actividades 2011: Avances en la prevención y atención de las adicciones*.
83. Secretaría de Seguridad Pública. *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la delincuencia*. SSP-F, CDMX. 7/03/07.
- SSP-Secretaría de Educación Pública (SEP) *Hacia una comunidad segura. Capacitación a maestros*.S/f
84. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Libro blanco SUBSEMUN*. SESNSP, CDMX. 2012.
- *XXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Informe de Actividades del SESNSP correspondiente al período noviembre de 2011 a enero de 2012*.
85. Spiller, Ingrid y Rodolfo Aguirre (Coord.) *Picar piedra. Iniciativas ciudadanas frente a la violencia*. Fundación Heinrich Böll. CDMX, 2013.
86. Tello Peón, Nelia y Garza Falla, Carlos. *El modelo comunidad segura, una propuesta para combatir la inseguridad. Violencia social*. Serie Estudios Jurídicos, IJJ-UNAM. No. 31. UNAM, CDMX. 2002.

87. Toledo, Cecilia. *El uso e impactos del arraigo en México*. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, CDMX. Abr. 2014.
88. UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*. CDMX, Agosto, 2011.
89. UNODC. *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. 2003.
90. Vargas Viancos, Juan Enrique. *La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica*. Congreso Internacional de Derecho Penal. UNAM, CDMX. Junio 2006.
91. Villalobos, Joaquín. *Doce mitos en la guerra contra el narco*. Revista Nexos. 1/01/10.
- *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*. Revista Nexos. 1/01/12.
92. Waller, Irwin. *Menos represión, más seguridad*. Prevención del delito y disminución de la delincuencia. Experiencias internacionales de éxito. Grupo parlamentario del PRD LX Legislatura, CDMX. 2008.
93. Wikileaks. *Elements of GOM policy team interested in focusing together on improving security in a few key cities*.
https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2882_a.html
94. Zamorano Ruiz, Luis, Director General de Equipamiento e Infraestructura urbana. SEDESOL. Entrevista para el proyecto de investigación. 22/03/16.
95. Zepeda, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*. FCE/CIDAC, CDMX. 2004.
- *El uso excesivo de la prisión preventiva en México*. Ponencia presentada en IJJ-UNAM, 2009.

Capítulo IV

1. Águila, Francisco. *Del Cabro Carrera a "El Perilla": Los "chapo Guzmán" del mundo narco* Chileno. Emol, 13/08/15.

www.emol.com/noticias/Nacional/2015/08/12/744740/Conozca-a-los-Chapo-Guzman-del-mundo-narco-chileno.html Consultado el 1/3/2017.

2. Aguilera Óscar. Entrevista para el proyecto de investigación. 4/10/16.
3. Álvarez Veloso, David. *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares. El papel de las Fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*. CLACSO 2004.
4. Alvear, Soledad y Rafael Blanco. *Diálogos sobre la reforma procesal penal. Gestión de una política pública*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile, 2010.
5. Araya, Jorge y David Sierra. *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales. Índice de vulnerabilidad social delictual*. Serie de estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Santiago de Chile, 2002.
6. Azócar, María José y Beltrán Undurraga. *Reforma procesal penal y seguridad ciudadana: análisis de cuatro indicadores*. Universidad Diego Portales. Documentos de trabajo ICSO. Número 4/Año 1/Octubre 2005. Santiago de Chile.
7. Biblioteca Nacional de Chile. Proyecto web de Memoria Chilena. www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3547.html Consultado el 1/3/2017.
8. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley de Seguridad Interior del Estado (12927). <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=27292>. Consultado el 1/3/2017.
9. Código Penal. <http://leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>. Consultado el 1/3/2017.
10. Boeninger, Eduardo. *Gobernabilidad. Lecciones de la experiencia. Democracia en Chile, Chile rumbo al futuro*. Santiago de Chile, Ed. UQBAR, 2014.
11. Briceño, Roberto (Comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO Bs. As. 2001.
12. Collier, Simon y Sater, William. *Historia de Chile 1804-1994*. Cambridge University Press. Madrid, España 1998.

13. Concha Cantú, Hugo (Coord) *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. CDMX, 2002.
14. Dammert Lucía. *El gobierno de la seguridad en Chile (1973-2003) en Experiencias y Desafíos*. Municipalidad de Valparaíso/Red Urbal. Santiago, 2004.
 - Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. *Victimización y temor en Chile: Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. CESC. Santiago de Chile, 2002.
 - Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen. *Ciudad y Seguridad en América Latina*. FLACSO-Santiago de Chile, 2005.
 - Dammert, Lucía y Zúñiga Lisa. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. FLACSO, Santiago de Chile. 2007.
15. Dávila, Mireya. *Seguridad ciudadana: Actores y discusión*. FLACSO-Chile, 2000.
16. Del Canto, Cristián. Entrevista para el proyecto de investigación. 27/10/16.
17. Duce, Mauricio. *Diez años de reforma procesal penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos* Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile. 2010.
18. Equipo Nizkor. Decreto Ley No. 2191: Ley de Amnistía de 1978. <http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/amnistia.html> Consultado el 1/3/2017.
19. Fondo de cooperación Chile-México. *Compendio de buenas prácticas en prevención del delito*. Santiago de Chile. Septiembre 2013.
20. Frühling, Hugo y Roberto Gallardo. *Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente*. Revista INVI, vol. 27. Núm. 74. Santiago de Chile.
21. Fundación Acción pro Derechos Humanos. *Informe Rettig*. www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/informe-rettig.htm Consultado el 1/3/2017.
 - Resumen sobre el caso Pinochet: www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/pinochet/pinochet.htm Consultado el 1/3/2017.

22. Garretón, Francisca, Marianne González y Silvana Lauzán. *Políticas públicas de verdad y memoria en 7 países de América Latina*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Santiago 2011.
23. Garretón, Manuel Antonio. *Social sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth*. Social Science Information. June 2005, Vol. 44 no. 2-3.
- *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile*. Santiago de Chile, CLACSO 2012.
24. Gobierno de Chile. Discurso de Patricio Aylwin. www.gob.cl/noticias/el-discurso-con-que-patricio-aylwin-reinauguro-la-democracia-1/ Consultado el 1/3/2017.
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE). *Estrategia Nacional sobre drogas 2003-2008*. Santiago de Chile. Enero 2003.
 - *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Súmate por un Chile más seguro*.
 - *24 horas. Programa de Seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes*. Carabineros de Chile, Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM).
25. Herrero, Victor. *Agustín Edwards Eastman. Una biografía desclasificada*. Ed. Debate. Santiago de Chile 2014.
26. Hilbink, Lisa. *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile*. FLACSO, CDMX. 2014.
27. Jaramillo Minchel, María Cecilia. *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile. Análisis del Programa Plan Comunal de Seguridad. Estudio comparado en cuatro municipios de la Región Metropolitana*. Tesis de Maestría UNAM, 2013.
28. Kearney, Melissa, Benjamin Harris et al. *Ten economic facts about crime and incarceration in the United States*. Hamilton Project, Washington DC: EEUU 2014.
29. Kornbluh, Peter. *National Security Archive*. <https://nsarchive.gwu.edu/> Consultado el 1/3/2017.
30. Lagos Escobar, Ricardo. *Concertación de partidos por la democracia*. Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano, núm 20. Universidad de Alcalá, Madrid España. , 2008.
- *Mi vida*. Ed. Debate, 2013.

31. Lunecke, Alejandra. Entrevista para el proyecto de investigación. 31/10/16.
32. Manzano Chávez, Liliana. *Violencia en barrios críticos. Explicaciones teóricas y estrategias de intervención*. CESC/Ril Editores, Santiago 2009.
33. Ministerio de Defensa Nacional. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. (18961) Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago de Chile, 1990. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329> Consultado el 1/3/2017.
34. Ministerio del Interior. Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Ed. La Nación SA, Santiago de Chile. 2005.
 - División de Seguridad Ciudadana. *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, 2004.
 - *Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004*.
 - Presentación *Sistema de Seguridad Pública*. Septiembre de 2007.
35. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Programa de Derechos Humanos. *Declaración de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Reflexiones fundamentales*. 2001.
36. Subsecretaría de Prevención del Delito. ENUSC 2014.
37. Mohor, Alejandra. Entrevista para el proyecto de investigación. 18/10/16.
38. Muñoz, Tai Lin. *Desarmar el laberinto. Violencia, estructura física e intervención en Legua Emergencia*. Santiago de Chile, Ril Editores. 2016.
39. Olavarría Gambí, Mauricio. *El crimen en Chile. Una mirada desde las víctimas*. CESC/Ril Editores. Santiago de Chile, 2006.
40. *Costos Económicos del delito en Chile*. Universidad de Chile/División de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
41. ONU-Hábitat, Universidad Alberto Hurtado. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, 2009.
42. Oviedo, Enrique. Entrevista para el proyecto de investigación. 6/10/16.
43. Padilla Ballesteros Elías. *La memoria y el olvido*. Archivo Chile. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Santiago de Chile, 2005.

www.archivochile.com/Ceme/recup_memoria/cemememo0018.pdf Consultado el 1/3/2017.

44. Palacios Muñoz, Daniel. *La reforma procesal penal en Chile: nuevos agentes, sus trayectorias y la reestructuración de un campo*. Revista Política. Vol. 49 No. 1. Santiago de Chile, 2011.
45. Paz Urrutia, María. *Don Graf: Una experiencia de prevención*. Revista de la Fundación Paz Ciudadana. http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-09-07_Don-Graf-una-experiencia-de-prevenci%C3%83%C2%B3n.pdf. Consultado el 1/3/2017.
46. Tapia Valdés, Javier A. *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. Ed. Nueva Imagen, CDMX. 1980.
47. Tudela-Poblete Patricio. *La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile*. Revista Criminalidad. Policía Nacional de Colombia. Vol 54 No. 1. Ene-Jun 2012.
- Tudela Poblete, Patricio y Javiera Blanco. Fundación Paz Ciudadana: *Intercambio de experiencias respecto a la consolidación de una política pública de prevención social del delito entre México y Chile*. Fondo de Cooperación Chile-México, 2013.
48. Vanderschueren, Franz. Entrevista para el proyecto de investigación. 28/10/16.
49. Winchester, Lucy (coord.). *Informe final de evaluación. Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros*. Junio 2007.
50. Zalaquett, José. *La mesa de diálogo sobre Derechos Humanos y el proceso de transición política en Chile*. Revista Estudios Públicos No. 79. Invierno 2000. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago de Chile.
51. Zúñiga, Liza. *Por qué los problemas de delincuencia en Chile parecen menores que los otros países latinoamericanos? 5 factores a considerar*. Woodrow Wilson Center. Washington DC. 26 jun. 2013.

Capítulo V

1. Acero Velásquez, Hugo. *Respuesta al estudio “Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: Los casos de Bogotá y Medellín*. Woodrow Wilson Center 2014.
- *Del Cartucho al Bronx*. La Silla Vacía. 4/02/16.
2. Agencia para las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Situación Colombia*. www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/
- *Desplazamiento forzado 2010*.
3. Alcaldía de Bogotá. *Bogotá para vivir 2001-2003*. Memorias de gestión, 2003.
4. Angarita Cañas, Pablo Emilio. *Conflictos urbanos en un país en guerras: miedo, satanización y realismo trágico en Violencias y conflictos urbanos: Un reto para las políticas públicas*. Instituto Popular de Capacitación, Medellín 2003.
5. Ardila Arrieta, Laura. *La herencia del Cartucho*. Diario El Espectador 8/10/11.
6. Ávila, Ariel. *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2014.
- *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá. D.C. 2011.
- *Séptima conferencia de las FARC: De guerrilla a ejército del pueblo*. Diario El Espectador . 19/09/16.
7. Barón, Juan. *El homicidio en los tiempos del Plan Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional*. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). Cartagena de Indias, Colombia. 2009.
8. Betancourt, Darío. *Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988): Elementos para una historia*. Revista de la Facultad de Humanidades. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, D.C. 1991
9. Botero Herrera, Fernando. *La industrialización en Antioquia. Génesis y consolidación 1900-1930*. Hombre Nuevo Editores, Medellín.2003.
10. Bromberg, Paul. Entrevista para el proyecto de investigación. 9/9/2017.

11. Caballero, María Cristina. *Biblored. Innovadora Red Colombiana de Bibliotecas*. Consejo de Bibliotecas y Recursos Informativos. Washington D.C. 2003.
12. Cardona, Marleny, García, Héctor Iván et. al. *Escenarios de homicidios en Medellín (Colombia) entre 1990-2002*. Revista Cubana de Salud Pública. La Habana, Cuba. 2005.
13. Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEASC). *Comportamiento del homicidio en Bogotá según tasa por 100 mil habitantes. Años 1961 a 2014*. Alcaldía de Bogotá, D.C. 2014.
14. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación y Alcaldía de Bogotá. *Los procesos de paz con el M19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991*. <http://centromemoria.gov.co/los-proceso-de-paz-con-el-m-19-el-epl-el-quintin-lame-y-el-prt-desde-1989-a-1991/> Consultado el 6/1/2018.
15. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Documental: *No hubo tiempo para la tristeza*. 2013.
 - *Medellín: Memorias de una guerra urbana*. CNMH-Corporación Región-Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT-Universidad de Antioquia, Bogotá. Medellín, 2017.
16. Consejo de Medellín. *Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"*. 31/05/2004.
17. Cortés Fierro, Ernesto. *El hombre del Cartucho*. Diario El Tiempo. 20/03/11.
18. Cruz Rodríguez, Edwin. *Fuerza pública, negociaciones de paz y posacuerdo en Colombia*. Ediciones desde Abajo. Bogotá D.C. 2016.
19. Daalsgard, Andreas. *Bogotá cambió*. Documental. Upfront films, 2009.
20. Departamento Nacional de Planeación *Programa presidencial para Medellín y el área Metropolitana*. Bogotá D.C. 1991.
21. Diario El Espectador. Editorial: *Elección de alcaldes, un balance agridulce*. 12/03/13.
 - *La marcha de los claveles rojos: Un desfile por la defensa de la vida*. 12/08/97.
 - *Carlos Castaño asesinó a Héctor Abad Gómez*. 15/02/2012

22. Diario El Tiempo. *Las vírgenes que fueron el primer escalón hacia la “cultura Metro”*. 27/11/2015.
23. Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Ed. Debate. 2015. Bogotá, D.C.
 - *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá D.C. Enero 2005.
24. Franco Saúl, Mercedes, Clara et. al. *Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007*. En *Mortalidad por homicidio en países de América Latina*. Cienc. Saude coletiva Vol. 17 no 12. Río de Janeiro Dec. 2012.
25. Garcés Hurtado, Juan David. *La mano de obra femenina en la industria de Medellín (1900-1925)*. Pensar Historia 3. Bogotá D.C. (Julio-diciembre 2013).
26. García Pinzón, Viviana. *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2015.
27. Gil Ramírez, Max Yuri. *Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto*. Woodrow Wilson Center. Octubre 2013.
28. Giraldo Ramírez, Jorge y Juan Pablo Mesa Mejía. *Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín*. Colombia Internacional 77. Ene-Abr. Universidad EAFIT, Medellín. 2013.
29. Gobierno de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Infografía del conflicto armado.
www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1564007/AcuerdoVictimas.pdf/f297033f-89d0-4d60-8a12-9e52dccc058f Consultado el 6/1/2018.
30. González Ardila Arcadio. *Genocidio de la Unión Patriótica, una historia que no se puede olvidar ni repetir*. Diario El País, Colombia. 21/09/16.
31. González, Fernán. *Poder y Violencia en Colombia*. ODECOFI. Bogotá D.C. 2014.
32. Greco, Giada. *Leoluca Orlando. Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*. Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno,

- Victimización, Seguridad Pública y Justicia. 20/03/2015.
<https://cdeunodc.wordpress.com/2015/03/20/leoluca-orlando-hacia-una-cultura-de-la-legalidad-la-experiencia-siciliana/> Consultado el 6/1/2018.
33. Gutiérrez, Sandra. Entrevista para el proyecto de investigación. 5/09/17.
34. Hernández Valencia Fernando. *Paz negociada y Constitución de 1991 en Colombia*. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C. Edición 89-90. Agosto-diciembre de 2016.
35. Human Rights Watch. *El rol de los altos mandos en falsos positivos. Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles*. EEUU, 2005.
36. Insight Crime. *Don Fernando Murillo, alias Don Berna*. 6/03/2017.
<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/don-berna/> Consultado el 6/1/2018.
37. Jaramillo, Ana María (Coord.) *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Corporación Región. Bogotá D.C. 2014.
- Entrevista para el proyecto de investigación. 26/09/2017.
38. Jaramillo, Ana María y Gil, Max Yuri *Medellín en su laberinto. Criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI*. En Jaramillo, Ana (Coord). *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Corporación Región. Bogotá D.C. 2014.
39. Jarrín Oswaldo (Coord.) *Memoria del proyecto política pública de seguridad ciudadana, primera fase*. FLACSO-Ecuador, 2004.
40. Jiménez, Gilma. *El fin de una vergüenza*. Revista Semana. 12/21/2003.
41. Jiménez, Catalina. *Aplicación e instrumentalización de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia (1978-1982): Efectos en materia de Derechos Humanos*. Revista Colección No. 20. Pontificia Universidad Católica Argentina. Bs.As. 2009.

42. Leal Buitrago, Francisco. *La Seguridad en la Constitución de 1991. Anotaciones sobre su desarrollo*. Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C. Colombia. Ed. 89-90. Agosto-diciembre 2016.
- *La política de seguridad democrática 2002-2005*. Revista Análisis Político No. 57. Bogotá D.C. mayo-agosto 2006.
43. Llorente, María Victoria y Sergio Guarín. *Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: Los casos de Bogotá y Medellín*. Fundación Ideas para la Paz, en *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Basombrío, Carlos. (Ed.). Latin American Program Wilson Center 2013.
44. López Lebrun Susana. *El crecimiento de la población y la expansión del área urbana en el Area Metropolitana de Medellín*. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) Programa Global de Formación en Población y Desarrollo, CEPAL. 1994.
45. Malaver, Carol. *Bogotanos enterraron en una década la cultura ciudadana de Mockus*. Diario El Tiempo. 15/09/12.
46. Martin, Gerard. *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y Estado (1975-2013)*. La Carreta Editores, Medellín, 2014.
47. Mc Dermott, Jeremy. *Élites y crimen organizado en Colombia: “Don Berna”*. Insight Crime. 9/08/2016.
48. Ministerio de Defensa. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. Decreto 356 de 1994. Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.
49. Mockus, Antanas. *Cultura ciudadana en Bogotá: Nuevas perspectivas*. Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Corpovisionarios. Bogotá, D.C. 2009.
- *Convivencia como armonización del ley, moral y cultura*. Perspectivas Vol. XXXII, no 1. Bogotá, D.C. Marzo 2002.
- *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. BID, 2012. Washington D.C. 2012.

50. Morris, Ingrid. *En un lugar llamado Cartucho*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C. 2011.
51. Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. *Nuestras voces sobre seguridad humana en Medellín. Diálogos sobre seguridad*. OSH Medellín, 2014.
52. Otero Prada, Diego. *El papel de EEUU en el conflicto armado colombiano. De la doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares*. Ediciones Aurora. Colombia. 2010.
53. Palacios, Marco. *Violencia pública en Colombia 1958-2010*. FCE, CDMX 2012.
54. Pécaut, Daniel. *La experiencia de la violencia: Los desafíos del relato y la memoria*. La Carreta Editores. Medellín, Colombia. 2013.
- *Las FARC ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Ed. Norma, Bogotá D.C. 2008.
55. Perea, Carlos. (Coord.) *Vislumbrar la paz. Violencia, poder y tejido social en ciudades latinoamericanas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2016.
56. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá D.C. 2003
57. Procuraduría General de la Nación. *Constitución de la República de Colombia*. 1991.
58. Radio Caracol. *Las Convivir no han desaparecido en Medellín*. 17/04/2007.
59. Ramírez, Iván Darío. Entrevista para el proyecto de investigación. 2/10/17.
60. Revista Semana. *¿Quién puso la bomba en el club El Nogal?* 2/16/2003.
- *Se va la monita*. 31/1/1993.
61. Salazar, Alonso. *No nacimos p'á semilla. La cultura de las bandas juveniles en Medellín*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) Bogotá D.C. 1991.
- *Informe final de gestión. Plan de Desarrollo 2008-2001*. Alcaldía de Medellín. Medellín, 2011.
62. Salazar Ferro, José. *Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010)*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2017.

63. Sánchez, Gonzalo (Coord.) Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*. Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2011.
64. Sistema Transmilenio de Bogotá. *Historia*.
www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/nuestra_entidad/Historia
Consultado el 6/1/2018.
65. Tate, Winifred. *Drogas: Bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de EEUU hacia Colombia*. Universidad del Rosario. Bogotá D.C. 2015.
66. Thoumi, Francisco Elías. *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá DC. 2015.
67. United Nations Peacemaker. *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz en Colombia*. 2003.
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_030715_Acuerdo%20de%20Santa%20Fe%20de%20Ralito.pdf Consultado el 6/1/2018.
68. Universidad Pontificia Bolivariana/Área Metropolitana del Valle del Aburrá. *Mapificación del crecimiento urbano del Valle de Aburrá*. Ed. Área Metropolitana del Valle del Aburrá. Medellín, 2007.
69. Urueña Sánchez, Mario Iván. *El dilema de la hidra: Evolución del paramilitarismo contemporáneo en Colombia desde una perspectiva explicativa*. Universidad la gran Colombia. Bogotá D.C. 2009.
70. Urrea Giraldo, Fernando. *Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI*. Universidad del Rosario. Cátedra de Estudios Afrocolombianos, 2012.
71. Vásquez, Juan Carlos. *Dos décadas de prevención en Bogotá: Una lectura crítica*. Revista Urvio, FLACSO-Ecuador 2009.
72. Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. *Pronunciamento público "Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Seguimiento y evaluación. Enero de 2004- Diciembre 2007*.

73. Velásquez, Fabio. Entrevista para el proyecto de investigación. 4/09/17.

74. Verdad Abierta: *El ocaso de la Corporación Democracia*. 22/03/2011.

Entrevistas:

MEXICO		
Nombre	Institución/Cargo	Fecha
Elsa Jiménez Larios	CNPDiPC. Directora General Adjunta de Prevención del Delito y Derechos Humanos.	29/01/16
Leopoldo Rodríguez Aranda	CNPDiPC. Director de Normatividad.	
Silke de la Parra Silva	CNPDiPC. Directora de Consulta y Evaluación de Programas.	18/02/16
María Eugenia Suárez de Garay.	Investigadora de ITESO.	24/02/16
Antia Mendoza Bautista	CONAVIM. Directora de área.	
Pedro Peñaloza	Ex Director General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. 2000-2006 (PGR)	18/03/16
Luis Zamorano Ruiz	Director General de Equipamiento e Infraestructura urbana. SEDESOL	22/03/16
Marco Lara Klahr	Periodista independiente con experiencia de más de 30 años en temas de seguridad y justicia	04/04/16
Laura Carrera Lugo	CNPDiPC. Titular	22/04/16
CHILE		
Óscar Aguilera	Universidad de Chile. Especialista en Juventudes.	4/10/16
Enrique Oviedo.	División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. Coordinador de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004.	6/10/16
Alejandra Mohor.	Directora de Prevención del Delito. Centro de	18/10/16

	Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)	
Olga Espinoza.	Directora del CESC.	19/10/16
Lucía Dammert.	Ex funcionaria del Ministerio del Interior y académica en FLACSO-Chile, Universidad de Santiago de Chile.	26/10/16
Cristián del Canto.	Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Docente.	27/10/16
Franz Vanderschueren.	Universidad Alberto Hurtado. Coordinador de Departamento y consultor de ONU-Hábitat.	28/10/16
Alejandra Lunecke.	Ex funcionaria de Carabineros de Chile y académica en la Universidad Alberto Hurtado.	31/10/16.
COLOMBIA		
Fabio Velásquez.	Director de la Fundación Foro Nacional por la Democracia.	4/09/17
Sandra Gutiérrez.	Ex integrante del equipo de comunicación de la campaña de Antanas Mockus (1998)	5/09/17
Paul Bromberg.	Ex alcalde de Bogotá (1997-1998)	9/09/17
Ana María Jaramillo.	Investigador Emérito y fundadora de Corporación Región-Medellín.	26/09/17
Iván Darío Ramírez.	Ex funcionario de la Alcaldía de Medellín.	2/10/17

ABREVIATURAS

ACCU: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá.
ACLU: Asociación Americana por las Libertades Civiles.
ANSJL: Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.
AI: Amnistía Internacional.
ASF: Auditoría Superior de la Federación.
AUC: Autodefensas Unidas de Colombia.
BCN: Bloque Cacique Nutibara.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BM: Banco Mundial.
CADHAC: Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos.
CAI: Centros de Atención Inmediata.
CAP: Comandos Armados del Pueblo.
CASEDE: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
CLAD: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU.
CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
CENADIC: Centro Nacional de Adicciones.
Centro PRODH: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en la Ciudad de México.
CESEC: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile.
CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo.
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
CIJ: Centros de Integración Juvenil AC.
CINVA: Centro Interamericano de Vivienda.
CIPC: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
CMDDPH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
CNCA: Centro Nacional de Certificación y Acreditación.
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica.
CNI: Central Nacional de Informaciones (Chile)
CNI: Centro Nacional de Información (México)
CNPdPC: Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.
CNSP: Consejo Nacional de Seguridad Pública.
COLEF: Colegio de la Frontera Norte.
CoIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CONACE: Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Chile)
CONADIC: Comisionado Nacional contra las Adicciones.
CONAVIM: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
CONEVAL: Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Chile)

COSENA: Consejo Nacional de Seguridad.
CPU: Corporación de Promoción Universitaria.
DIF: Desarrollo Integral de la Familia.
DINA: Dirección de Inteligencia Nacional.
DMCS: Delitos de Mayor Connotación Social.
DOF: Diario Oficial de la Federación.
EEUU: Estados Unidos.
ELN: Ejército de Liberación Nacional. (Colombia)
ENA: Encuesta Nacional de Adicciones.
ENSP: Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
ENUSC: Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana.
FAGM: Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal.
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FASP: Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública.
FECHAC: Fundación del Empresariado Chihuahuense.
FBI: Buró Federal de Investigaciones.
FICOSEC: Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana.
FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación.
FUUNDEC: Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila.
FPMR: Frente Patriótico Manuel Rodríguez.
FPC: Fundación Paz Ciudadana.
HRW: Human Rights Watch.
ICESI: Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad.
IDCT: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
IDH: Índice de Desarrollo Humano.
IJJ-UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
IMIP: Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
INCIDE Social: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social AC.
INDESOL: Instituto de Desarrollo Social.
INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres.
INSYDE: Instituto para la Seguridad y la Democracia.
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
MAS: Muerte a Secuestradores (Colombia)
MPJD: Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.
MUCD: México Unido contra la delincuencia.
OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OEA: Organización de Estados Americanos.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
ONUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
PAN: Partido Acción Nacional.
PC: Plan Colombia.
PCC: Programa de Convivencia Ciudadana-USAID.

PES: Programa Escuela Segura.
PGR: Procuraduría General de la República.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNSC: Política Nacional de Seguridad Ciudadana.
PRD: Partido de la Revolución Democrática.
PREP: Programa de Rescate de Espacios Públicos.
PRI: Partido Revolucionario Institucional.
PRONASCI: Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía.
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores (Colombia)
PS: Partido Socialista (Chile)
PSD: Política de Seguridad Democrática.
PUI: Proyecto Urbano Integral.
SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB: Secretaría de Gobernación.
SEP: Secretaría de Educación Pública.
SETEC: Secretaría Técnica para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.
SNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública.
SS: Secretaría de Salud.
SSPF: Secretaría de Seguridad Pública Federal.
SUBSEMUN: Subsidio para la Seguridad Pública Municipal.
TSJ: Estrategia “Todos Somos Juárez”.
UAH: Universidad Alberto Hurtado (Chile)
UCR: Reportes Unificados del Crimen.
UDI: Unión Demócrata Independiente (Chile).
UDP: Universidad Diego Portales.
UNEMES: Unidades Médicas de Alta Especialidad.
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
WOLA: Oficina de Washington para América Latina.

INFORMES

1. **CIDAC:** *Reporte de hallazgos 2014. Sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México.* CIDAC, CDMX. 2014.
2. **CIPC:** *4rto. Informe Internacional de Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana. Tendencias y perspectivas.* CIPC, Montreal. 2014.
3. **Comisión Global de Políticas de Drogas:** Informe Junio 2011.
4. **Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación:** (Informe Rettig) 1991.
5. **Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas:** *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención.* CAT/C/MEX/CO/4. 6/02/07 y *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49 periodo de sesiones.* CAT/C/MEX/CO/5-6. 11/12/2012.
6. **Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas:** *Informe del grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (México).* Dic. 2011.
7. **CNMH:** *Medellín: Memorias de una guerra urbana.* CNMH-Corporación Región-Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT-Universidad de Antioquia, Bogotá. Medellín, 2017.
- Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13.* Ed. Aguilar. Bogotá D.C. 2011.
8. **Fondo de cooperación Chile-México:** *Compendio de buenas prácticas en prevención del delito.* Santiago de Chile. Septiembre 2013.
9. **Informe Bonnemaïson.** Comisión des maires sur la sécurité. *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité /rapport au Premier ministre.* París. Dic. 1982.
10. **Institute for Economics and Peace:** *Indice de Paz México 2015.* IEP, CDMX. 2015.

- 11. Ministerio del Interior de Chile:** Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. Ed. La Nación SA, Santiago de Chile. 2005.
- División de seguridad ciudadana: *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile. Foro de expertos en seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, 2004.
- 12. OMS.** *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. OMS, Washington D.C. 2002.
- 13. ONUDH:** *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. OACNUDH, CDMX. 2003.
- 14. ONU-Hábitat.** *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*.
- 15. ONU-Hábitat/SEDESOL:** *Estado de las ciudades en México*. 2011.
- 16. PNUD:** *Human Development Report*. Oxford University Press, Nueva York. 1994.
- Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. *El Conflicto, callejón con salida*. Colombia.
 - *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central*. 2009-2010. PNUD, Colombia. 2010.
- 17. UNODC:** *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. 2003.