

Dimensiones de la Seguridad



María Esther Avelar Álvarez
Rosana Ruiz Sánchez
Coordinadoras



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

UDGVIRTUAL®



Dimensiones de la Seguridad



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

Miguel Ángel Navarro Navarro
Rector General

Carlos Iván Moreno Arellano
Vicerrector Ejecutivo

José Alfredo Peña Ramos
Secretario General

 UDGVIRTUAL®

María Esther Avelar Álvarez
Rectora

Jorge Alberto Balpuesta Pérez
Director Académico

Gladstone Oliva Íñiguez
Director de Tecnologías

María del Consuelo Delgado González
Directora Administrativa

Laura Topete González
Jefa de la Unidad de Promoción

María Gabriela Padilla Salazar
Coordinadora de Recursos Financieros

Angelina Vallín Gallegos
Coordinadora de Recursos Informativos

Alicia Zúñiga Llamas
Responsable del Programa Editorial

María Esther Avelar Álvarez
Rosana Ruiz Sánchez
(coordinadoras)

Dimensiones de la Seguridad

México
2018



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

 UDG VIRTUAL®


Este libro fue dictaminado por pares académicos con el método del doble ciego y recibió apoyo de la
Universidad de Guadalajara

Primera edición, 2018



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

D.R. © 2018, Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Avenida de la Paz 2453, Col. Arcos Vallarta
CP 44140, Guadalajara, Jalisco
Tels. 3134-2208 / 3134-2222 / 3134-2200 / ext. 18775
www.udgvirtual.udg.mx

 **UDGVIRTUAL**® es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual
de la Universidad de Guadalajara.

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

ISBN 978-607-547-401-4

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Introducción	9
Capítulo 1. La inteligencia estratégica y la política pública	13
Diana Isabel Ocampo Rodríguez	
Capítulo 2. Lucha contra el terrorismo a nivel global: la necesidad de cooperación y coordinación regional e internacional	25
Mohamed Badine El Yattioui	
Capítulo 3. Ciberespacio, nuevo medio de amenaza a la seguridad ciudadana	47
Jairo Andrés Cáceres García	
Capítulo 4. Necesidad de la evidencia para la prevención de la violencia	59
Raúl Soto Zamora	
Capítulo 5. Seguridad ciudadana y cultura de paz. Experiencias a través de talleres de arte	67
Dolores del Carmen Chinas Salazar	
Capítulo 6. Seguridad pública, violencia y criminalidad en México	95
Jorge Luis Chabat Madrid	

Capítulo 7. Diez años de violencia homicida en México. El problema de las escalas de observación y análisis del fenómeno	113
Radamanto Portilla Tinajero	
Capítulo 8. Seguridad vial con enfoque ciudadano	137
Natividad Ahumada Rodríguez	
Capítulo 9. Los objetos de estudio de la seguridad ciudadana en México: redes sociales y observatorios ciudadanos	163
María Amelia Solórzano Peña	

Introducción

Hablar acerca de la situación de inseguridad en México y en otros países debe ser un tema no solo recurrente, sino indispensable. En la actualidad, la seguridad pública está bajo amenaza, no únicamente en el plano fáctico, sino que en un mundo interconectado los efectos de las actividades delictivas tienen mayor alcance, cuyo análisis es necesario para llegar a una solución satisfactoria. La seguridad ciudadana es un derecho que debe ser garantizado por los aparatos de gobierno e instituciones vinculadas a resguardar la integridad de las personas y su libertad, contra acciones que se opongan al bienestar social. Desde esta perspectiva, en el presente libro se reúnen los enfoques de especialistas en diversas áreas de las ciencias sociales y la seguridad, quienes a través de sus disciplinas arrojan luz en el camino para llegar a un espacio de consolidación de la seguridad.

Diana Isabel Ocampo Rodríguez estudia el tema de la inteligencia estratégica, útil en la toma de decisiones por parte de un Estado u organización, con lo cual se ayuda a la elaboración de marcos de acción o políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos. A través de la inteligencia estratégica se busca la inclusión de perspectivas políticas, sociales, económicas y tecnológicas. La autora propone que la principal misión de la inteligencia estratégica es producir conocimiento a partir de datos e información oportuna, precisa y confiable que asesore a las autoridades institucionales en la prevención de delitos, riesgos y amenazas para alcanzar el éxito.

Mohamed Badine El Yattioui describe el combate al terrorismo como un fenómeno global. El autor señala como uno de los problemas actuales la presencia de un alto nivel tecnológico y la habilidad de los terroristas para intervenir en

las fronteras. Una de las preguntas centrales de su investigación gira en torno a la conveniencia de permitir que las organizaciones internacionales traten por su cuenta la lucha contra el terrorismo. Mohamed Badine plantea la necesidad de que los países tengan una mayor cantidad de recursos para prevenir y combatir el terrorismo, toda vez que se garantice el Estado de derecho. Asimismo, hace hincapié en una cooperación e intercambio de información entre naciones que refuerce la cooperación para entender mejor la amenaza terrorista y sus raíces. Para concluir, clarifica que es necesario un sistema de seguridad global con sus propias instituciones y su metodología.

Jairo Andrés Cáceres García apunta al internet como un nuevo espacio de oportunidad para el delito. La aparición del ciberespacio ha supuesto la convergencia de múltiples actores ubicados en todos los lugares del mundo, quienes tienen la facultad de actuar libremente y fuera de cualquier circunscripción legal o normativa, sin restricciones ni limitaciones; aquí es donde aparece el ciberdelito. Las propiedades del ciberespacio permiten a los criminales actuar bajo el anonimato. En este capítulo se menciona que para hacer frente a los ciberdelitos los Estados han incluido una política de ciberseguridad dentro de sus lineamientos, por lo que, concluye, se necesita la conformación de un grupo de ciberexpertos dedicados al seguimiento y al combate del cibernarcotráfico, para lo cual también se requiere de la voluntad política.

Raúl Soto Zamora reafirma que uno de los temas en torno al que ha girado la vida de la población en México es la inseguridad, debido al incremento en la tasa de homicidios. Soto Zamora señala que la falta de evaluación de los programas en materia de seguridad impide conocer el impacto de la prevención de la violencia. Por tanto, el Gobierno federal debe buscar alternativas distintas al combate frontal y represivo contra la delincuencia. Entre los problemas más destacables se encuentra la falta de planeación. El reto más significativo para México en los próximos años es generar una política pública de prevención social de la violencia altamente efectiva, dirigida a la población de alto riesgo y de bajo costo. Además, se debe incentivar la innovación de las prácticas en México y la inversión pública en evaluación rigurosa.

En su capítulo, Dolores del Carmen Chinas Salazar busca una alternativa para la construcción de paz e integración social que repercuta en la prevención de la violencia a través de estrategias lúdicas que faciliten el desarrollo de un entorno social de convivencia. La autora propone la formación de valores comunitarios

y principios humanos como medida de solución ante los conflictos. El trabajo de investigación se enfoca en estrategias para crear entornos más seguros, al utilizar la cultura, el deporte y la sana recreación como instrumentos que nos acerquen a la reconstrucción del tejido social. Para concluir, Chinas Salazar ofrece una relatoría de distintas experiencias internacionales que vinculan el arte con la prevención de la violencia e inseguridad, proyectos comunitarios, talleres para el trabajo escolar, programas de gobierno y diseño de políticas públicas.

Jorge Luis Chabat Madrid presenta una revisión breve donde explica la evolución de la violencia y criminalidad en México. Uno de los problemas referenciados es la debilidad de las instituciones, vinculado con una política de tolerancia frente al crimen organizado desarrollada durante décadas. Otro de los aspectos es la existencia de diagnósticos imprecisos acerca del fenómeno de la violencia. Asimismo, evidencia la falta de coordinación entre autoridades municipales, estatales y federales, y las atribuciones de cada una de estas. El autor declara como infructuosas algunas estrategias ante el llamado del Gobierno federal por una mayor colaboración de las autoridades locales. El capítulo abre el debate acerca de si la centralización es la solución cuando se tiene un problema serio de corrupción a nivel federal.

Radamanto Portilla Tinajero propone en su capítulo pensar en nuevas formas de tratar el problema de la contención de la violencia homicida y encontrar nuevas pistas para su intervención. Menciona la necesidad del cambio de enfoque teórico y metodológico para realizar las investigaciones; una alternativa es transformar la escala con la que nos aproximamos al delito de homicidio. Portilla Tinajero señala que es imprescindible una escala que permita reconocer la diversidad y complejidad de la violencia homicida, con lo cual se intente mostrar las diferentes lecturas o representaciones del fenómeno. No es posible utilizar una escala igual para el mismo hecho, ya que no se deben hacer comparaciones sin tomar en cuenta las diferencias de cada entidad, como su número de población o el grado de urbanización. Radamanto concluye que es necesario reconocer la diversidad y complejidad de la violencia homicida a través de escalas intermedias o con la alternancia de diferentes escalas, según las dimensiones del fenómeno para evitar la limitación en la identificación de patrones o regularidades para su atención.

Natividad Ahumada Rodríguez analiza la seguridad vial desde un enfoque preventivo para el cuidado y preservación de la integridad y vida de los ciudadanos. Reconoce que es fundamental la garantía de las personas de desplazarse de

un lugar a otro con seguridad para el sano desarrollo del individuo. Asimismo, se requiere de vialidades y medios de transporte público adecuados. La trascendencia del tema es que en México los accidentes viales son la principal causa de muerte. Con fundamento en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, Ahumada Rodríguez señala la necesidad de vialidades seguras y eficaces para que el entramado social se beneficie con las políticas públicas en materia de movilidad, y ante el implemento de infraestructura proyectada a corto, mediano y largo plazo a través de la planificación de actuaciones, la ejecución de medidas de mejora y el seguimiento de las obras realizadas.

María Amelia Solórzano Peña establece como objetivo de su estudio visibilizar si las redes sociales afectan las conductas relacionadas con la identidad y con la expresión cultural a través de la violencia simbólica; piensa en la posibilidad de desarrollar su estudio desde el enfoque de la seguridad ciudadana, como generadoras y detonadoras de violencia. La autora menciona que si bien las redes sociales ofrecen numerosas ventajas y múltiples beneficios, su uso y apropiación han generado una nueva problemática como la disposición y difusión de grandes cantidades de imágenes y videos con contenidos que convierten a la violencia en un espectáculo o en algo cotidiano, divertido e incluso viral. El acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) estimula el crecimiento de conductas y prácticas violentas en internet, lo que contribuye a la cosificación de la persona. Asimismo, expone que el uso de las redes sociales facilita el acceso, el ejercicio del acoso y la violencia de género.

Aunque aún es necesario generar más conocimiento en torno al fenómeno de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, consideramos que este libro puede ayudar no solo a hacer un trabajo de reflexión, sino a desarrollar un plan a favor de la convivencia social que conlleve un cambio de actitud para fomentar el trabajo conjunto entre instituciones, gobierno y sociedad civil en la transformación para actuar sobre las causas de fondo generadoras de violencia, y que están vinculadas directamente con la prevención social, para garantizar un mejor futuro dentro de una sociedad organizada.

Dra. María Esther Avelar Álvarez
Rectora del Sistema de Universidad Virtual
Diciembre de 2018

CAPÍTULO 1

LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA

Diana Isabel Ocampo Rodríguez*

Introducción

La inteligencia estratégica se ha consolidado como una herramienta útil para los tomadores de decisiones a nivel estatal y privado, para elegir de la mejor manera en busca de cumplir los objetivos de su organización. Por ello, en este documento reflexivo construido desde una perspectiva analítica, nos proponemos hacer una revisión del concepto general de la inteligencia, a la vez que una aproximación a la noción de inteligencia estratégica, así como su rol en la toma de decisiones, en la elaboración de las políticas públicas y en la prevención de delitos, riesgos y amenazas. Al finalizar el documento se revisarán los retos actuales de la inteligencia estratégica para atender a su principal desafío ante la sociedad: legitimar sus actuaciones.

Hablar en general de la inteligencia es un asunto bastante polémico puesto que existen casos emblemáticos en la sociedad latinoamericana en los que se ha cruzado el límite de la legalidad en las actividades de inteligencia. Para desmitificar y centrar la atención en el aporte de la inteligencia estratégica es necesario analizar cómo se le da un valor agregado a la información, a la espera de que el decisor político tome esa información para hacer las mejores elecciones en términos de política pública, prevención y como aporte a la seguridad.

* Doctora en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X El Sabio en Madrid, España; magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y politóloga de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Es investigadora y analista en Seguridad y Defensa Nacional. Correo electrónico: dianaocampo04@gmail.com.

La inteligencia

Para iniciar, es preciso aclarar que la inteligencia no es una herramienta nueva; está inmersa en la historia del Estado y, obviamente, ha evolucionado en sus formas y medios, pero siempre ha sido un elemento clave de aporte para la estrategia militar y para la gestión de los gobiernos. Ahora bien, al menos desde la perspectiva estratégica, la inteligencia puede ser aplicada y utilizada en cualquier organización. Es decir, tanto para el Estado como para una empresa es válido preguntarse ¿cuáles son sus objetivos?, ¿qué información se necesita para tomar la mejor decisión frente a esos objetivos? Y por supuesto, la pregunta central, ¿cómo lograr el cumplimiento de esos objetivos?

La respuesta a estas preguntas es parte del proceso de la inteligencia estratégica que lleva a una toma de decisiones eficiente para el corto, mediano y largo plazo, y que debe retroalimentarse de manera permanente. Sobre lo anterior, Eduardo Balbi, en su artículo *Anticipación estratégica: clave para la prevención y la gestión de riesgos*, explica:

La anticipación estratégica debe orientarse no solo al corto plazo, sino también lo más largo y profundo que se pueda, pues las necesidades estratégicas de toda organización, sus planes, sus procesos financieros, sus políticas de talento humano (entre otros aspectos primordiales) no se resuelven ni modifican en un instante. Deseamos remarcar que la anticipación estratégica debe ser continua (Balbi, 2016, p. 108).

Antes de profundizar en la noción de inteligencia estratégica, es preciso abordar el concepto general de inteligencia. Al referirnos a esta, tomaremos como definición la planteada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional Mexicano (CISEN): es el proceso de “recolección de información, que va a servir como insumo para tomar una decisión desde cualquier nivel” (CISEN, 2018, p. 3). Esta definición es la general de la inteligencia y, por ende, podría ser aplicable a cualquier ámbito.

La inteligencia en la seguridad nacional podría dividirse en tres tipos: táctica, operativa y estratégica. Bajo las definiciones del CISEN, la primera está relacionada con la identificación, seguimiento y comprensión de las manifestaciones de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional con el fin de tomar

medidas de contención y neutralización de estos; la operativa consiste en información puntual directamente vinculada con la ejecución de las acciones de contención y neutralización de riesgos y amenazas; y, finalmente, la estratégica se refiere a la prevención y disuasión de riesgos y amenazas desde una perspectiva amplia que incorpora el corto, mediano y largo plazo, además de que permite orientar los programas y las políticas públicas (CISEN, 2018).

Para llevar a la práctica los anteriores conceptos, la inteligencia táctica la podemos reconocer, por ejemplo, en la labor de la policía, cuyos agentes se enfocan en lo que ocurre en este momento (la criminalidad, los robos, las pandillas), es decir, es el tipo de inteligencia que trata de encontrar información sobre las situaciones que afectan la seguridad de forma inmediata.

La inteligencia operativa consiste en hallar información más amplia que permita la contención de los hechos que están sucediendo, por ejemplo, la recolección de información que lleve a prevenir la materialización de un ataque terrorista que se está fraguando o a asestar un golpe a un grupo criminal.

La inteligencia estratégica busca ampliar el ámbito de análisis para contemplar el todo, pensar en los riesgos o en las amenazas que pueden estar presentes y ver que hay elementos interesantes como trasfondo de los delitos comunes. Asimismo, debe basarse en la recolección de información que lleve a algún tipo de acción para su corrección o prevención, mas no que se configure como simple conocimiento de contexto.

Para retomar un caso colombiano, la “Operación Jaque” es la muestra de una acción de inteligencia táctica y operacional que consistió en infiltrar, a través de las comunicaciones, al enemigo (que se trataba en ese momento de la guerrilla de las FARC) y suplantar la figura de una de sus comunicadoras para hacerles creer que debían movilizarse hacia algún sitio con los secuestrados. Luego de esto, un helicóptero realizó la extracción de las víctimas de forma completamente pacífica, y fue así que mediante el engaño se logró finalmente la liberación de estas personas.

Esta operación es la expresión de la inteligencia táctica y operacional que se centró en un objetivo específico para generar un beneficio o el cumplimiento de un interés para el Estado: devolver la libertad a unos ciudadanos, y a su vez generar una afectación para los objetivos del grupo armado, sin ocuparse del trasfondo o de aspectos macro detrás de la guerrilla, labor que sería propia de la inteligencia estratégica.

Inteligencia estratégica: aporte para la toma de decisiones

Cuando hablamos de la inteligencia estratégica nos referimos a un campo que ha buscado incluir en el análisis perspectivas políticas, sociales, económicas y tecnológicas, esperando que el análisis de inteligencia estratégica se construya a partir de una visión lo más objetiva posible.

En el *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad* se define la inteligencia estratégica como el proceso donde se debe adquirir la información, la cual debe ser analizada e interpretada para finalizar en la difusión que provea datos estructurados sobre la situación nacional en lo relacionado a las oportunidades, retos y amenazas, incluida una proyección prospectiva (Díaz *et al.*, 2013).

De los anteriores conceptos se destaca la intención de proveer un análisis de visión amplia y un pronóstico de largo alcance que permitan una toma de decisiones enmarcada no solo en el presente sino también en la planificación del futuro. En este sentido, José Ricardo Hernández, en su texto *Inteligencia política*, al referirse a la inteligencia estratégica aclara que su capacidad anticipativa, estratégica y prospectiva son “las más sensibles actividades en el Estado con capacidad de garantizar y orientar los objetivos e intereses nacionales” (Hernández, 2011).

Sumado a esto, la inteligencia debe buscar prever las oportunidades que hay para el Estado, así como las dificultades y las vulnerabilidades. Usualmente tendemos a creer que la inteligencia se encarga únicamente de ver lo que está mal, que se enfoca solo en las actividades ilícitas, no obstante, el rol de la inteligencia estratégica debe ser también el de anticipar los cursos de acción para el cumplimiento de los objetivos nacionales desde la proyección de los intereses y las oportunidades.

Para esto, las actividades de inteligencia deben contemplar la adquisición de información de diversas fuentes. En el argot de seguridad, se habla de la existencia de fuentes abiertas, cerradas y mixtas; las fuentes abiertas son aquellas que todos podemos consultar –lo hacemos permanentemente desde la academia–; las cerradas, reconocidas como la inteligencia misma, son recolectadas por los servicios de inteligencia usualmente a través de fuentes humanas o técnicas; y las fuentes mixtas, como combinación de ambas, cuando se adquiere información por fuente de inteligencia y se valida o complementa con información abierta.

Carolina Sancho recoge diferentes elementos de la inteligencia estratégica, así:

Su principal misión es producir un conocimiento nuevo a partir de datos e información proveniente de fuentes abiertas, cerradas y mixtas, que entregado en forma oportuna, precisa y confiable, asesora en el proceso decisonal de las máximas autoridades institucionales con la finalidad de alertar sobre eventuales peligros o situaciones ventajosas respecto de las que es necesario tomar decisiones para evitar su ocurrencia o promoverlas de acuerdo a los intereses de la organización (Sancho, 2016, p. 25).

En lo explicado por esta autora destacan tres conceptos: la información debe ser oportuna, precisa y confiable. Si la inteligencia no se entrega de forma oportuna, es decir, si la información no llega al decisor político en el momento indicado, se pierde el carácter preventivo de la inteligencia y simplemente es un hecho de conocimiento. La capacidad anticipativa, de tratar de prever lo que puede suceder, es la clave de la inteligencia estratégica que debe incluir la prospectiva como un aspecto incondicional. Sumado a esto, y como lo menciona Sancho, una característica esencial de la inteligencia es que debe tener esa connotación de “confiable” y la forma de lograr esto es con un ejercicio riguroso de captación de información, análisis y proyección de los intereses, ya sean los nacionales, cuando se habla de la inteligencia estratégica de Estado, o de los objetivos de una empresa a través del producto de la inteligencia estratégica.

La inteligencia y la política pública

La inteligencia debe proveer la información suficiente y clara para que el tomador de decisiones cuente con el panorama completo que le permita tomar decisiones que lleven a la prevención de delitos o de la materialización de determinados fenómenos; contar con la información adecuada coadyuva al desarrollo de políticas públicas eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. Además, la inteligencia estratégica debe proveer un contexto suficiente para que las políticas públicas, en torno a la seguridad, se enfoquen a diferentes ámbitos dentro del Estado al aplicar el concepto de seguridad multidimensional, es decir, atender a todos los intereses nacionales y no únicamente en el término clásico de la seguridad nacional de

prevención de sus amenazas externas. Esta idea la manifestó Sherman Kent: “La inteligencia no es quien determina objetivos; no es el arquitecto de la política; no es el hacedor de proyectos; no es el realizador de las operaciones. Su tarea es cuidar que los hacedores estén bien informados, brindarles la ayuda necesaria, llamar su atención hacia un hecho importante que puedan estar descuidando y, a pedido de los mismos, analizar cursos alternativos sin elegir uno u otro” (Kent, 1986, p. 96).

Existe la necesidad de proveer de información suficiente y no de simples datos que pasen por alto la complejidad de los fenómenos: “los actuales y veloces ciclos de los acontecimientos políticos provocan que el consumidor político requiera de un producto de inteligencia que no es propio de la inteligencia, esto es, productos de largo recorrido y profundidad más que (simples) alertas puntuales ante potenciales sorpresas estratégicas” (Fernández, 2013).

Según Kent (1986), la inteligencia debe cumplir con criterios de legalidad, legitimidad y eficacia, promoción de una cultura de inteligencia, institucionalización de la inteligencia, profesionalización de la actividad y de rendición de cuentas.

Sobre lo anterior, en el caso colombiano esto se está logrando desde que hay un marco legal para la inteligencia, la Ley 1621 de 2013, donde se destacan los criterios para desarrollar este quehacer y también se define claramente en qué casos no se puede aplicar la inteligencia. En términos de legitimidad es donde está el punto más complejo; se debe lograr que el común de la gente entienda cuál es la necesidad de la inteligencia para el Estado. Pero también se debe constatar con la capacidad de hacer evidente que el objetivo es el bien general como sociedad y nación; no obstante, esto supone una complejidad, y es que la inteligencia tiene un carácter secreto, lo cual la aleja de la percepción que puede hacerse la población en general.

En cuanto a la eficacia, si existe un órgano de inteligencia pero no lleva a la toma de decisiones o a prever ningún tipo de amenaza, entonces ¿para qué existe? Por supuesto que la labor de inteligencia es costosa y quienes están vinculados a esta no pueden permitir que se convierta en otro ente burocrático dentro del Estado sin lograr el impacto esperado en el gobierno para la toma de decisiones. Sobre el asunto de promover la cultura de inteligencia, se debe transmitir su importancia y su rol dentro de la sociedad. A su vez, esto debe conllevar la institucionalización de la inteligencia, para evitar que se convierta en una agencia de la mano del gobernante para sus intereses personales o políticos. En otros términos, se trata de lograr que la inteligencia sea una institución del Estado y que se reconozca como tal.

Sobre la profesionalización, en los años recientes se ha entendido que debe propenderse por una capacitación y generación de un conocimiento del área. Es necesario que haya una estandarización dentro del proceso para la formación de los agentes y del personal. Finalmente, la rendición de cuentas es un mecanismo que le muestra a la sociedad la transparencia con la que se hacen las tareas, evidenciar el uso que se da al presupuesto y captar la atención de las personas para construir una buena imagen de esta labor.

En Colombia, al crearse la Dirección Nacional de Inteligencia, el senador Juan Manuel Galán explicaba cómo lograron englobarse los principios antes mencionados en la Ley de Inteligencia. Así, el senador aclaró que la inteligencia colombiana nunca más podrá ser usada para fines políticos; para perseguir a alguien por su condición política, por su ideología, por su creencia religiosa o por su origen étnico; la inteligencia no podrá utilizarse para fines personales de quien está en el gobierno, sino que deberá ceñirse a los criterios enmarcados dentro de la ley y que esto será verificado por los organismos de control, así como una comisión dentro del Senado de la República (Galán, 2011). Además, se destaca que parte de la Ley 1621 de 2013, marco de la inteligencia en Colombia, define como necesario proteger los derechos humanos al igual que prevenir y combatir las amenazas que puedan afectar el régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional.

Prevención de riesgos y amenazas

El Decreto 4179 de 2011 define como fines de la inteligencia estratégica en Colombia:

Actividades de personas, organizaciones o gobiernos extranjeros que puedan representar un riesgo o una amenaza para la seguridad nacional; acciones de grupos armados al margen de la ley y actividades de terrorismo; actos que atenten gravemente contra la administración pública; la protección de recursos naturales, tecnológicos y económicos de la Nación; proteger a las instituciones públicas de actividades de inteligencia desarrolladas por gobiernos extranjeros, organizaciones criminales u organizaciones armadas al margen de la ley (República de Colombia, 2011, Art. 6).

Bajo este marco, hay tres fenómenos en Colombia que es importante destacar, ya que están aumentando su capacidad y, por tanto, se entienden como problemas de seguridad nacional. La inteligencia debe enfocarse en estos con el fin de prevenir su intensificación y buscar que se les enfrente de forma integral desde la institucionalidad.

Uno de estos es el fenómeno de los cultivos ilícitos y en general del narcotráfico. Evidentemente no es un asunto nuevo en Colombia, pero su dimensión cada vez es más compleja, pues ha logrado enquistarse en la sociedad colombiana por lo que el origen de gran parte de la violencia que se vive en el país tiene relación con el narcotráfico. El segundo es el asunto de la migración masiva irregular que, al verlo más allá de la perspectiva de crisis humanitaria, también representa la posibilidad de diferentes riesgos, ya que de la mano de la llegada masiva e irregular de personas, se crean oportunidades para la realización de otros delitos. El tercer fenómeno a resaltar es la incidencia en la seguridad que tienen los reductos que quedaron como remanentes de la guerrilla de las FARC o de otros grupos armados.

Sobre los cultivos ilícitos, el fenómeno no es nuevo, pero en los últimos años su crecimiento es exponencial, al menos en cuanto a los cultivos de coca; esto pese a que en algún momento se logró una tendencia a la baja. Para 2016 se registraron 146 mil hectáreas y para 2017, 171 mil hectáreas, con un incremento de 25 mil hectáreas según el Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (UNODC, 2017). Al respecto, el Estado colombiano está previendo políticas para atender este tipo de fenómenos (por ejemplo, desde el marco del Acuerdo de Paz firmado con las FARC en 2016). Lo que se definió es privilegiar la sustitución de cultivos, para que las personas se desvinculen de esta economía criminal.

No obstante, un elemento clave en este fenómeno es la vinculación de los grupos armados colombianos, así como la conexión con los cárteles mexicanos; lo que se ha evidenciado es que la droga que sale de Colombia tiene algún punto de conexión en Centroamérica, luego llega a México y de ahí pasa a Estados Unidos como mercado final, lo que pone de manifiesto la existencia de una gran red transnacional, dinámica que aumenta su complejidad, así como la demanda internacional por este tipo de productos ilícitos.

En esta complejidad hay otro elemento clave: la mayor concentración de cultivos ilícitos se da en zonas apartadas, con bajo desarrollo y productividad,

donde hay mayor presencia de grupos armados; son un caldo de cultivo para la generación de una relación simbiótica. Estos espacios que han sido dejados de lado por el Estado, han permitido que las personas locales terminen vinculadas en los cultivos ilícitos y en algunos casos pertenecen a los grupos armados.

Todos estos elementos hacen que el fenómeno de las drogas, de forma general y al abarcar toda la cadena implícita, sea un desafío para el Estado colombiano al cual la inteligencia estratégica debe coadyuvar en su mitigación; el tratamiento efectivo desde la política pública y la erradicación para que los intereses nacionales dejen de ser afectados por toda la criminalidad y violencia que se generan con este tipo de cultivos y tráfico.

Respecto a la migración, Colombia es un país que históricamente no ha sido gran receptor de inmigrantes; es decir, no se cuenta en las últimas décadas con una migración masiva como la que está recibiendo actualmente de la comunidad venezolana y que en los dos últimos años ha tenido un crecimiento también exponencial. Según cifras de Migración Colombia (entidad de control migratorio en el país) contamos en este momento con casi un millón de venezolanos en el país (Migración Colombia, 2018).

En este sentido, el Estado colombiano ha visto el fenómeno desde una perspectiva humanitaria al buscar atención para estas personas y proveerles las condiciones mínimas de salud y de seguridad. El problema aquí, en términos de seguridad nacional, no es el inmigrante sino lo que puede darse en torno de esa persona, por ejemplo, casos de feminicidio, explotación sexual y laboral, así como la trata de personas. Más aún, en una frontera como la colombo-venezolana, porosa, donde hay presencia de diversos grupos armados y criminalidad, propicia una vinculación con las economías criminales, es decir, en actividades de extorsión o como “raspachines” de coca (quienes cortan y raspan las hojas), aprovechando la situación vulnerable de los migrantes.

Lo cierto es que la migración masiva será una constante para Colombia y la región, en tanto la situación interna en el país vecino no tenga un cambio sustancial, lo que generará grandes retos no previstos por la institucionalidad. Si bien el mayor alcance debe darse desde la atención humanitaria, el país debe prever los riesgos y las posibles amenazas a la seguridad que puedan darse de forma implícita, debido a la capacidad de adaptación de los grupos armados ilegales en las situaciones que abren espacios para sus economías criminales.

Finalmente, respecto a los grupos armados organizados con reductos de las FARC, en parte debido a la desconfianza frente a las posibilidades de incumplimiento del Estado del Acuerdo de Paz, pero también –y en mayor medida–, a consecuencia del incentivo de lucro por el narcotráfico, se entiende que esta es una problemática compleja para Colombia, ya que pese a lo acordado para dar fin a la guerrilla siguen existiendo actores con intereses criminales que demandan la atención tanto de la fuerza pública como de otras entidades del Estado.

Lo cierto es que la vinculación de estos grupos armados con el primer fenómeno mencionado (el narcotráfico), hace que los retos para la seguridad nacional en Colombia sigan siendo complejos, cambiantes y demandantes, por lo cual desde la inteligencia estratégica se debe proveer de elementos de información suficientes al tomador de decisiones que le lleven a implementar las mejores estrategias contra estos fenómenos.

Retos de la inteligencia

El primer reto es que la inteligencia tiene que adaptarse a los cambios, pues aunque las amenazas no cambian de un día para otro tampoco son estáticas; por lo tanto, la inteligencia debe adecuarse a lo que sucede y anteceder a los próximos sucesos y desarrollos de cada fenómeno de estudio.

Otro reto es el de actuar bien, en el marco de la ley, para que el ciudadano no se sienta vulnerado, no considere que la inteligencia está excediéndose en el ejercicio de su labor. El siguiente punto es el fortalecimiento de las capacidades técnicas y tecnológicas, ya que en la denominada “era de la información” las entidades estatales deben integrar las bases de datos que sirvan como insumo para una toma de decisiones rápida y eficiente, siempre bajo preceptos de coordinación, cooperación y articulación de las entidades.

El principal reto es lograr la legitimidad ante la sociedad. Se trata de mostrar que la inteligencia es una herramienta para proveer al gobierno la información suficiente para que las decisiones que se tomen no sean arbitrarias, ni vayan en contra de los derechos y la dignidad de las personas, sino que se basen en un conocimiento real de las situaciones y, por tanto, lleven a una toma de decisiones que logre la prevención de riesgos, la acción en contra de las amenazas y la proyección de los intereses. Para ello, también es necesaria

la vinculación con la ciudadanía, para cambiar la imagen oscura preconcebida sobre las agencias de inteligencia.

Para concluir, la inteligencia estratégica es una herramienta útil para la toma de decisiones tanto estatales como en cualquier empresa, y su éxito se basa en el aporte de información oportuna, concisa y confiable que permita la elaboración de marcos de acción o políticas públicas en pro de los objetivos trazados por la organización.

Referencias bibliográficas

- Balbi, E. (2016). Anticipación estratégica: clave para la gestión y anticipación de riesgos. En M. Bartolomé *et al.* (2016). *Inteligencia estratégica contemporánea: perspectiva desde la región suramericana*. Ecuador, Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas.
- CISEN. (2018). Centro de Investigación y Seguridad Nacional. ¿Qué es la inteligencia? Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272832/Qu__es_la_inteligencia.pdf
- Díaz Fernández, A. M. (2013). El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual. *Cuadernos de estrategia*, pp. 35-66. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Díaz Fernández, A. M. *et al.* (2013). *Diccionario LID Inteligencia y seguridad*. Gobierno de España.
- Galán, J. M. (2011). Informe de Gestión - Proyecto Ley de Inteligencia. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=A_nI3rW_iLo
- Hernández, J. R. (2011). *Inteligencia política*. Recuperado de: <http://www.aainteligencia.cl/?p=1001>
- Kent, S. (1986). *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*. Buenos Aires: Pleamar.
- Migración Colombia. (2018). Recuperado de: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>
- República de Colombia. (2011). Decreto 4179 de 2011. Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Sancho, C. (2016). Inteligencia y cooperación internacional, desafío para la función estatal de inteligencia en el marco de la cooperación interagencial. En M. Bartolomé *et al.* (ed.) *Inteligencia estratégica contemporánea*. Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas de Ecuador.
- UNODC. (2017). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

CAPÍTULO 2

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO A NIVEL GLOBAL: LA NECESIDAD DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Mohamed Badine El Yattoui*

Introducción

El combate al terrorismo es una de las luchas más importantes de nuestra época porque está presente en todas partes del mundo. El problema es que no hay una definición de terrorismo aceptada a nivel internacional. De las que ya existen, podemos decir que el terrorismo es el uso sistemático del terror para coaccionar a las sociedades o gobiernos; se utiliza por una amplia gama de organizaciones políticas en la promoción de sus objetivos; se distingue de los crímenes de guerra porque, precisamente, se produce en ausencia de guerra.

La Asamblea General de la ONU (1994) define este término de la siguiente manera: “Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar terror en el público en general; un grupo de personas o particulares son injustificables en cualquier circunstancia y cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra que se hagan valer para justificarlos” (p. 1).

En la actualidad, se presenta una deformación ideológica y política de la religión musulmana por algunos grupos, los más famosos son Al Qaeda y Daesh. Tradicionalmente, la lucha contra estas organizaciones se hace por medio del Estado junto con los servicios nacionales de inteligencia. Desde hace tiempo hay una cooperación importante entre los servicios de inteligencia de diferentes países,

* Profesor de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla, México. Correo electrónico: mohamed-badine@hotmail.fr.

aunque en la actualidad enfrentamos nuevos problemas por la presencia de un nivel tecnológico muy alto y la habilidad de los terroristas de intervenir en las fronteras y los territorios.

Más que un simple tema de seguridad global, se considera que tratamos con una cuestión de gobernanza global. En este punto es importante recordar que la seguridad global se define como: “La capacidad de proporcionar, a una comunidad determinada y sus miembros, un nivel suficiente de prevención y protección contra los riesgos y amenazas de todo tipo e impacto, donde sea que provengan, en condiciones que promueven el desarrollo sin romper la vida, actividades colectivas e individuales” (INHES, 2003, p. 1).

Mientras que la gobernanza global se define de la siguiente manera:

El concepto de gobernanza global reside en el espacio abierto entre la globalización de la economía y un sistema internacional pluralista; [...] tiene como objetivo cerrar esta brecha entre la creciente singularidad del mercado y la pluralidad de Estados, entre lo económico y lo político; [...] para este fin, el concepto plantea que las capacidades de toma de decisiones y una cierta forma de organización política son necesarias en la escala de la integración de las economías, es decir, a nivel global (Andréani, 2001, pp. 549-568).

En materia de contraterrorismo, consideramos que se necesita más cooperación y coordinación. Jorge Velásquez Águila (2015) dio la siguiente definición de cooperación:

Cooperación, supone el accionar de sujetos u organizaciones múltiples que colaboran entre sí para el logro de objetivos comunes. Puede que un grupo de personas o de organizaciones compitan con otros grupos, pero dentro del grupo nadie quiere ganar a su compañero u organización par, sino que todos juntos quieren ganarle al otro equipo. Cada integrante del grupo u organizaciones debe poner lo mejor de sí mismo para el bien de todos, actuar siempre en forma cooperativa. Los integrantes de los grupos sienten afinidad con el resto de sus pares, comparten valores y son parte de un plan de acción. La persona u organización debe vencer el individualismo, que es cada vez más creciente, reemplazarlo por el axioma de que cuanto más se piense en sí mismo, sin considerar a sus pares, más se perjudicará a la persona u organización (p. 2).

Este mismo teórico aporta también una definición de coordinación que nos permite entender las diferencias y la complementariedad entre ambos conceptos:

Coordinación supone la tarea de poner a trabajar en conjunto diferentes elementos en pro de obtener un resultado específico para una acción conjunta. Toda persona u organización que cumple el rol de coordinador para un fin determinado, tiene como tarea principal la de planificar, organizar y ordenar las diferentes tareas para quienes forman parte del proceso que permitirá el logro de un objetivo determinado. La coordinación se describe como la acción institucionalizada y estructurada que necesita de un control central de una persona u organización, quien debe supervisar, dirigir y fiscalizar las acciones que se lleven a cabo, mediante procedimientos establecidos para obtener una meta común. Del análisis de estas definiciones, surge como primera conclusión que ambos conceptos no significan lo mismo (Velásquez, 2015, p. 3).

La variedad de tácticas utilizadas por el terrorismo complica el trabajo de las agencias de inteligencia; la más conocida es la explosión de bombas, la cual figura apenas en el 52% del total de atentados registrados (us Department of State, 2016). Hay otras maneras de cometer ataques terroristas: asalto con armas, sabotajes, ataque de infraestructuras relacionadas con el petróleo y los asesinatos simulados de, por ejemplo, políticos o personas importantes de un país.

La pregunta central de esta investigación busca generar una discusión acerca de si es conveniente o no permitir que las organizaciones internacionales traten por su cuenta la lucha contra el terrorismo. A continuación, se analizan las similitudes que tienen estas organizaciones y, posteriormente, se presentan las diversas perspectivas y caminos de reflexión.

Organizaciones internacionales y su lucha contra el terrorismo: balance

La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Existen dos organizaciones principales: el centro de la ONU contra el terrorismo y la fuerza especial para la lucha contra el terrorismo (Counter-Terrorism

Implementation Task Force, CTITF, por sus siglas en inglés). La fuerza especial para la lucha contra el terrorismo fue establecida por el secretario general de la ONU en 2005, con el fin de fortalecer la coordinación y la coherencia de los esfuerzos de las Naciones Unidas. Cada dos años, la Asamblea General examina la estrategia global para estar en sintonía con las prioridades de los Estados miembros en temas de lucha contra el terrorismo. La cuarta revisión de la estrategia se llevó a cabo en junio de 2014, y se basó en la visión del secretario general de la ONU sobre la evolución de la amenaza terrorista, quien hizo recomendaciones para enfrentar los retos y amenazas, así como una recopilación de las medidas adoptadas por los Estados miembros y las Naciones Unidas para luchar contra esta forma de violencia (ONU, 2018, p. 1).

La fuerza especial se compone de 36 entidades internacionales que cuentan con sus propias tácticas para intervenir en los esfuerzos contra el terrorismo. La responsabilidad principal de la ejecución de la estrategia global no recae en los Estados miembros, sino en el equipo especial que asegura que las Naciones Unidas estén en sintonía con las necesidades de los integrantes que proporcionen el apoyo para sus políticas y, si se requiere, acelerar la prestación de asistencia técnica. Por tanto, es importante aprovechar el mejor uso de las ventajas comparativas de cada entidad para que funcionen como un solo cuerpo que ayuda a los países miembros a poner en funcionamiento los cuatro pilares de la estrategia:

- Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo.
- Medidas para prevenir y combatir el terrorismo.
- Medidas para ampliar los recursos de los países para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel que el sistema desempeña.
- Medidas que garanticen el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas (ONU, 2018, p. 1).

La CTITF se organiza en grupos y proyectos que trabajan en la lucha contra el terrorismo y en la cooperación entre los agentes de las Naciones Unidas para que puedan aportar valor a la aplicación de la estrategia. La fuerza especial ha realizado un estudio exhaustivo de cómo el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales de diferentes disciplinas responderían de forma

individual y colectiva a los ataques terroristas nucleares o radiológicos, así como el nivel de coordinación entre las diferentes entidades, para la rápida prestación de asistencia al país o países afectados. Este proyecto es parte de una iniciativa más amplia encabezada por la CTRTF, la cual se pondrá en práctica con planes separados pero similares en los campos químicos y biológicos, lo que dará como resultado la creación de un compendio de las prácticas existentes y las lecciones aprendidas durante el proceso.

El proyecto tiene como objetivo el intercambio de conocimientos, experiencias y la comprensión de las actividades actuales y planes ya establecidos por las organizaciones internacionales pertinentes y los organismos de las Naciones Unidas para decidir qué acciones tomar en caso de terrorismo nuclear o radiológico y la mitigación de sus consecuencias. En marzo de 2010, la Agencia Internacional de Energía Atómica organizó el taller La acción internacional a un ataque terrorista con armas o materiales radiológicos y la mitigación de sus consecuencias, con la participación del equipo especial.

En 2006, la totalidad de los Estados miembros de la Asamblea General alcanzó un acuerdo sin precedentes sobre el establecimiento de un marco estratégico común para combatir el flagelo del terrorismo: la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Esta estrategia constituye un instrumento único para intensificar las iniciativas de la lucha contra el terrorismo de la comunidad internacional.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La OTAN pronunció su cláusula de defensa colectiva (artículo 5) por primera y única vez en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos de Norteamérica. Este evento trágico modificó el papel de esta organización. En el contexto de la guerra fría, varios debates iniciaron en la década de los años noventa sobre la evolución de la OTAN. El desarrollo del terrorismo internacional obligó a cambiar sus fundamentos.

La alianza busca orientar sus esfuerzos hacia tres áreas principales: el conocimiento de la amenaza, la capacidad y el compromiso. Por eso está desarrollando nuevas tecnologías para hacer frente a la amenaza terrorista y gestionar las consecuencias de un ataque. Además, la OTAN coopera con las organizaciones internacionales a fin de aprovechar al máximo el potencial de cada actor en el

esfuerzo mundial contra el terrorismo. En apoyo de las autoridades nacionales, la OTAN se aseguró de compartir sus conocimientos en amenazas terroristas a través de consultas, mediante la agrupación de más inteligencia, así como con el análisis y las evaluaciones estratégicas continuas.

En la OTAN, los informes de inteligencia se basan en las contribuciones de los servicios de países miembros, ya sea de forma interna, externa, civil o militar. La manera en la que se distribuye y organiza la información sensible ha evolucionado gradualmente con base en las decisiones adoptadas en las cumbres y con motivo de la reforma en las estructuras de inteligencia que comenzó en 2010. La Unidad de Información (UI) de la sede de la OTAN tiene a su cargo el intercambio intensivo de información entre los servicios de los países miembros y la alianza, lo que le permite ofrecer informes analíticos relacionados con el terrorismo y sus vínculos con otras amenazas transnacionales.

El intercambio de información entre organismos de países de la OTAN y los países socios continúa a través de la Unidad de Enlace de Inteligencia (UCI), ubicada en la sede de la OTAN, en Bruselas, y en células de enlace de la Agencia de Inteligencia Aliada Comando de Operaciones (ACO), en Mons, Bélgica.

Más allá de las consultas diarias que ocurren dentro de la alianza, los expertos de diferentes países están invitados a hacer presentaciones a los aliados en áreas específicas de la lucha contra el terrorismo. El intercambio directo de experiencias y opiniones de los países socios afectados por el terrorismo aporta a los países aliados un valioso complemento para la información que reciben a través de otros canales. Del mismo modo, los contactos con las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), mejoran el conocimiento de las iniciativas de control de los aliados contra el terrorismo en todo el mundo, además de que ayudan a la OTAN para que afine su contribución al enfoque global en esta área.

La alianza busca obtener la capacidad adecuada para prevenir las amenazas terroristas, protegerse y responder. El desarrollo de sus capacidades y tecnologías innovadoras son una parte integral de la ocupación de la OTAN; los métodos para hacer frente a las amenazas asimétricas como el terrorismo o el uso de armas no convencionales, suponen para la organización un particular interés, por tanto, su herramienta principal es el programa de trabajo para la defensa contra el terrorismo (DAT POW), cuyo objetivo es proteger a la población civil, las fuerzas y

las infraestructuras críticas contra los actos terroristas, que van desde ataques suicidas con bombas –el dispositivo explosivo improvisado (IED), a través del lanzamiento de cohetes contra aviones o helicópteros– hasta ataques químicos, biológicos o radiológicos. Los centros de excelencia de la OTAN contribuyen de manera significativa a muchos proyectos para ofrecer capacitación en diversos temas, como la ingeniería militar para las rutas de compensación, la lucha contra los IED, artefactos explosivos, familiarización cultural o redes de análisis y modelación (OTAN, 2018, p. 1).

El programa de trabajo para la defensa contra el terrorismo (DAT POW) fue desarrollado en 2004 por la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD). Originalmente se centró en soluciones tecnológicas para mitigar las consecuencias de los ataques terroristas, a partir de ahí su alcance se ha ampliado para apoyar la formación de una capacidad global; ahora incorpora ejercicios, ensayos, proyectos de desarrollo, prototipos y conceptos, e incluso demostraciones de interoperabilidad. La mayoría de los proyectos puestos en marcha en el marco del programa se centran en la búsqueda de soluciones que puedan ser implementadas de forma rápida y que satisfagan las necesidades militares de la alianza.

El programa de trabajo DAT POW apoya la fuerza de tarea conjunta (VJTF), la fuerza “punta de lanza” de la OTAN, mediante el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de la disposición de fuerzas. Se prevé la aplicación de tecnologías, nuevos métodos o incluso adaptaciones para detectar, impedir y derrotar a las amenazas asimétricas en tres áreas: la gestión de incidencias, la protección/supervivencia de las fuerzas y los enlaces de red (OTAN, 2018, p. 1).

La OTAN se esfuerza por mantener sus capacidades militares para las operaciones de gestión de crisis y ayuda humanitaria. Cuando es necesario un despliegue de fuerza, a menudo debe proporcionar un componente de lucha contra el terrorismo. También es importante no perder el beneficio de las enseñanzas obtenidas de las operaciones, incluidas las realizadas por las fuerzas de operaciones especiales (SOF). La interoperabilidad es esencial para la colaboración entre los miembros de futuras coaliciones. Por lo tanto, las mejores prácticas se integran por la formación y los ejercicios (OTAN, 2018, p. 1).

La operación naval “Active Endeavour” fue lanzada en 2001 como respuesta inmediata de la OTAN a los ataques del 11 de septiembre; fue diseñada para detectar, disuadir y, en caso necesario, detener la amenaza del terrorismo en el Mar Mediterráneo. A partir de su lanzamiento, es la única operación de la OTAN

que se ha llevado a cabo desde entonces, en ejecución de un mandato centrado específicamente en la lucha contra el terrorismo. Otras operaciones se incluyen como parte de los esfuerzos internacionales: la Fuerza de Seguridad Internacional (ISAF), en Afganistán, dirigida por la OTAN hasta 2014, por ejemplo, la cual ayudó al gobierno afgano a extender su autoridad e imponer la seguridad para evitar que el país volviera a convertirse en un santuario para el terrorismo internacional (OTAN, 2018, p. 1).

Las operaciones anteriores eran de autoridades nacionales que se encargaron de proteger a sus poblaciones y sus infraestructuras frente a las consecuencias de los ataques terroristas, incidentes Nucleares, Radiológicos, Biológicos y Químicos (NRBQ) y los desastres naturales. La OTAN ayuda a los países en la elaboración de dictámenes no vinculantes y normas mínimas que sirven como foro para el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas, con el fin de aumentar la calidad en la preparación y la resistencia nacional.

La OTAN ha establecido las Directrices de los primeros en responder a incidentes NRBQ, y organiza talleres internacionales para entrenadores de primera respuesta para NRBQ. También asesora a las autoridades nacionales sobre la manera de informar a los equipos de respuesta a emergencias públicas y de alerta; cuenta con una amplia red de expertos civiles de gobierno y del sector privado para ayudar a conocer las solicitudes de asistencia. Por último, el Centro de Coordinación de Respuesta de Desastres Euro-Atlántico (EADRCC) coordina las respuestas a las solicitudes de ayuda del país luego de los desastres de origen natural o humano, incluidos los actos terroristas cometidos por medio de agentes NRBQ (OTAN, 2018, p. 1).

La lucha contra el terrorismo es una de las cinco prioridades del programa Ciencia para la Paz y la Seguridad (SPS, por sus siglas en inglés). Este programa tiene como objetivo reforzar la cooperación y el diálogo entre los científicos, expertos de la OTAN y los países socios, así como contribuir a entender mejor la amenaza terrorista y sus raíces para el desarrollo de medios de detección y respuesta, asimismo en el establecimiento de una red de expertos; además, se ofrecen talleres, cursos de formación y proyectos de varios años de investigación. Esto contribuye a la identificación de métodos de protección de la infraestructura, equipos y personal crítico para la comprensión de los factores humanos en la defensa contra el terrorismo, la identificación de las tecnologías de detección de artefactos explosivos y las actividades ilegales, así como la “gestión de los riesgos

para la recopilación de las mejores prácticas y el uso de las nuevas tecnologías en respuesta al terrorismo” (OTAN, 2018, p. 1).

Esta decisión fue confirmada por los líderes de la alianza en la cumbre de Gales, en septiembre de 2014; sin embargo, hasta ahora la cooperación sigue suspendida. La OTAN coopera, en particular, con la ONU, la UE y la OSCE para que haya un intercambio de opiniones e información, de modo que la acción apropiada pueda ser tomada eficazmente para la lucha contra el terrorismo global, además de establecer convenciones y protocolos, así como las resoluciones internacionales de la ONU, las cuales forman un marco común para las actividades en este campo.

La OTAN ha trabajado en estrecha colaboración con el comité contra el terrorismo y su dirección ejecutiva, así como con la fuerza de tarea contra el terrorismo (equipo especial) y el número de entidades que forman parte de ella. La experiencia de los centros de excelencia de la OTAN y las oportunidades para la educación y la formación que ofrece, a menudo son relevantes en relación con las prioridades de la ONU en la lucha contra el terrorismo, incluido el campo específico de la gestión de los explosivos.

En términos más generales, la OTAN está trabajando estrechamente con agencias de la ONU que desempeñan un papel importante en las respuestas a escala internacional de desastres y en la gestión de las consecuencias, incluida la oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de asuntos humanitarios, la organización para la prohibición de armas químicas y el comité del consejo de seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (OTAN, 2018).

La OTAN mantiene estrechas relaciones con la Unidad de Acción contra el Terrorismo del Departamento de Amenazas Transnacionales (TNT) de la OSCE. También lo hace con las oficinas fuera de la organización y con su colegio mayor para la gestión de fronteras, establecida en Dushanbe, Tayikistán, lo que contribuye a la seguridad de las fronteras abiertas. Ofrece formación especializada en las agencias de seguridad de alto nivel de la frontera nacional. Las relaciones con el coordinador de la oficina de la UE para la lucha contra el terrorismo y otras entidades de la UE contribuyen a mejorar la mutua comprensión y una mayor complementariedad entre ambas organizaciones (OTAN, 2018).

El uso de aeronaves civiles como armas en los atentados del 11 de septiembre de 2001 condujo al fortalecimiento de las iniciativas de seguridad de la aviación. La OTAN ha contribuido a la mejora de la coordinación civil-militar de control del tráfico aéreo mediante la colaboración con Eurocontrol, la Organización de

Aviación Civil Internacional (OACI), la Autoridad Federal de Aviación de Estados Unidos, las principales autoridades de aviación y seguridad nacional, las asociaciones de compañías aéreas, los pilotos y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).

El Centro de Excelencia para la Defensa contra el Terrorismo (COE-DAT) en Ankara, Turquía, es un lugar de encuentro y un catalizador para el diálogo y los intercambios sobre temas internacionales relacionados con el terrorismo. El COE-DAT mantiene contactos con más de 50 países y 40 organizaciones (OTAN, 2018).

El Fondo Monetario Internacional (FMI)

El lavado de dinero es un proceso mediante el cual la fuente ilícita de activos obtenidos o generados a través de actividades delictivas se encubre para disimular el vínculo entre los fondos y la actividad delictiva original. El financiamiento del terrorismo se logra a través de la captación y el procesamiento de activos para dotar a los terroristas con recursos que les permitan llevar a cabo sus actividades. Los dos fenómenos se manifiestan de numerosas maneras, pero por lo general explotan las mismas vulnerabilidades de los sistemas financieros que dan lugar a niveles inapropiados de anonimato y falta de transparencia en las transacciones financieras.

En el año 2000, con los llamamientos de la comunidad internacional, el FMI amplió sus labores en el ámbito de la lucha contra el lavado de dinero (ALD). A raíz de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el FMI intensificó sus actividades en ese terreno y amplió su campo de acción para incluir la lucha contra el financiamiento del terrorismo (LFT). En marzo de 2014, el directorio ejecutivo del FMI revisó la estrategia ALD/LFT de la institución y dio orientación estratégica para las futuras labores. En mayo de 2014, el FMI inició la segunda fase de cinco años de un fondo fiduciario, respaldado por contribuciones de varios donantes, que complementa las actuales cuentas que financian las actividades de fortalecimiento de las capacidades en materia de ALD/LFT en los países miembros (FMI, 2016, p. 1).

La comunidad internacional ha dado prioridad a la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Al FMI le preocupa especialmente la manera en que el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los delitos relacionados puedan incidir en la integridad y estabilidad del sector financiero,

así como en la economía en general. Estas actividades menoscaban la integridad de las instituciones y los sistemas financieros, desalientan la inversión extranjera y distorsionan los flujos internacionales de capital. Inciden negativamente en la estabilidad financiera y la evolución macroeconómica de un país al disminuir el bienestar, lo que desvía recursos de actividades económicas más productivas, e incluso genera efectos de contagio que desestabilizan la economía de otros países.

En un mundo cada vez más interconectado, los efectos negativos de estas actividades son de alcance mundial; su impacto en la integridad y la estabilidad económica de los países es ampliamente conocido. Quienes blanquean dinero y financian el terrorismo se aprovechan de la complejidad inherente del sistema financiero mundial y de las diferencias entre las leyes y los sistemas nacionales ALD/LFT, y se sienten especialmente atraídos por jurisdicciones con controles deficientes o ineficaces hacia donde es más fácil transferir sus fondos sin ser detectados. Además, los problemas en un país pueden propagarse rápidamente al resto de la región u otras partes del mundo.

Un régimen ALD/LFT sólido afianza la integridad y estabilidad de la economía y facilita la integración de los países en el sistema financiero mundial. Este régimen también fortalece la gestión de gobierno y la administración. La integridad de los sistemas financieros nacionales es esencial para la estabilidad macroeconómica a escala nacional e internacional. Los regímenes ALD/LFT eficaces se basan en normas internacionales (FMI, 2016, p. 1).

El Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) es un organismo intergubernamental integrado por 36 países y fue creado en la reunión del Grupo de los Siete (G7) celebrada en París en 1989. Se encarga de elaborar normas de alcance mundial para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Funciona en estrecha colaboración con otros organismos internacionales fundamentales, como el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros organismos regionales como el GAFI (FMI, 2016, p. 1).

Para ayudar a los gobiernos nacionales a aplicar programas ALD/LFT eficaces, el GAFI emitió una lista de recomendaciones que constituyen un marco básico y de aplicación universal de medidas relativas al sistema de justicia penal, al sector económico y a ciertas empresas y profesiones no financieras, a la transparencia de personas y acuerdos jurídicos y a los mecanismos de cooperación internacional. En febrero de 2012 se revisaron y actualizaron las recomendaciones del GAFI.

En febrero de 2013 este organismo adoptó una versión revisada y común de la metodología para las evaluaciones mutuas relacionadas con el cumplimiento de las recomendaciones y la efectividad de los sistemas ALD/LFT. El personal del FMI participó en las cinco primeras evaluaciones realizadas en el marco de la versión revisada de las normas y la metodología (Bélgica, Noruega, España, Australia y Malasia) y dirigió las evaluaciones de Italia y Canadá. Tanto la labor del GAFI como los esfuerzos del FMI en materia ALD/LFT han sido avalados recientemente por el G-7 y el G-20 en el contexto de las iniciativas con miras a abordar la corrupción y la evasión fiscal transfronteriza (FMI, 2016, p. 1).

En los últimos quince años, los esfuerzos del FMI en este asunto han ayudado a definir las políticas ALD/LFT nacionales e internacionales. Abarcan más de 70 evaluaciones ALD/LFT, múltiples casos de participación en consultas del artículo IV, Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF) y aportes a la formulación y aplicación de medidas de integridad financiera en programas respaldados por el FMI, así como un gran número de actividades de fortalecimiento de las capacidades y los proyectos de investigación. Las consultas del artículo IV son las conclusiones de los PESF que proporcionan información valiosa para la supervisión general de las economías nacionales que lleva a cabo el FMI.

La amplia experiencia del FMI en el ejercicio de la supervisión de los sistemas económicos de los países miembros, la realización de evaluaciones del sector financiero y el fortalecimiento de las capacidades de los países, han sido especialmente útiles para proporcionar asesoramiento sobre la integridad financiera en el contexto de la supervisión, evaluar el cumplimiento de las normas ALD/LFT por parte de los países, y elaborar programas para ayudar a esos países a considerar las deficiencias observadas (FMI, 2016, p. 1).

El programa ALD/LFT ha evolucionado a lo largo de los años conforme se ha reconocido la creciente importancia que representan para el FMI los aspectos relativos a la integridad financiera. En 2004, el directorio ejecutivo acordó incluir las evaluaciones ALD/LFT y las actividades de fortalecimiento de las capacidades como un componente regular de las labores de la institución. El 1 de junio de 2011, el directorio ejecutivo examinó un informe sobre la evolución del programa ALD/LFT del FMI en los últimos cinco años, y presentó directrices sobre cómo avanzar en este sentido. Las conclusiones clave pueden consultarse en el Public Information Notice del FMI, del 27 de junio de 2011 (FMI, 2011, p. 1). Incluyen

en particular el aval para tomar en cuenta aspectos de integridad financiera como parte de la supervisión de manera obligatoria en circunstancias específicas.

Tras el debate del directorio ejecutivo, el 14 de diciembre de 2012 se publicó una nota de orientación sobre la inclusión de ALD/LFT en la supervisión y en las evaluaciones de la estabilidad financiera (EEF). La nota sirve de marco para registrar los casos en que el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los delitos afines son tan graves que ponen en peligro la estabilidad interna y la de la balanza de pagos, el funcionamiento eficaz del sistema monetario internacional (en el caso de la supervisión bajo el artículo IV) o la estabilidad del sistema financiero nacional (en el caso de las EEF).

El 12 de marzo de 2014, el directorio analizó la estrategia ALD/LFT del Fondo Monetario Internacional. En particular, avaló las versiones revisadas de la norma y la metodología de evaluación ALD/LFT del GAFI, alentó al personal técnico a seguir realizando esfuerzos para incorporar aspectos de integridad financiera en sus actividades de supervisión y en el contexto de programas respaldados por el FMI, así como revisar en qué momento son cruciales para la seguridad del financiamiento o para alcanzar los objetivos del programa y, finalmente, decidió que los elementos de la estrategia ALD/LFT deben ser tomados en cuenta para todos los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF), pero de una manera más flexible (FMI, 2016, p. 1).

Con respecto al fortalecimiento de las capacidades, en abril de 2009 el FMI inauguró un fondo fiduciario basado en contribuciones de donantes –el primero de una serie destinado para fines específicos–, con el objeto de financiar el fortalecimiento de las capacidades en materia de ALD/LFT. Esta primera etapa concluyó en abril de 2014. A la luz del éxito del programa, y en vista de la continua y fuerte demanda del fortalecimiento de las capacidades en este ámbito, en mayo de 2014 se renovó el fondo por un período de cinco años. Los donantes (Arabia Saudita, Francia, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Qatar, el Reino Unido y Suiza) han invertido en conjunto más de 20 millones de dólares para apoyar esta nueva fase. El fondo fiduciario para fines específicos complementa las cuentas que financian las actividades del FMI de fortalecimiento de las capacidades en materia de ALD/LFT en los países miembros, presta asistencia a más de 30 países cada año, lo que supera los 6.5 millones de dólares anuales en asistencia y capacitación (FMI, 2016, p. 1).

Perspectivas y caminos de reflexión

La necesidad de una visión común y su dificultad

En primer lugar, se debe reflexionar si es adecuado hacer frente a este problema a través de organizaciones internacionales, ya que es comúnmente aceptado que el terrorismo es, ante todo, de los individuos; lo cual es cierto, pero solo en parte, porque se establece que los Estados están involucrados.

Hay espacio para un estudio del derecho internacional, que no se encuentra con dificultad debido a que se trata de Estados soberanos por definición. La organización internacional, a su vez, por sus características, representa el mejor crisol, el foro ideal de consulta, coordinación y lugar de elaboración de textos. El enfoque y las técnicas utilizadas no son siempre las mejores, pero hay mucha cooperación internacional que busca, sobre todo, conciliar y armonizar las posiciones políticas.

Además, se entiende mejor el enfoque de los organismos internacionales cuando tuvieron que resolver los síntomas del problema. Todo esto mantiene consecuencias para la mutación de la naturaleza del Estado como una de las principales funciones esenciales de la soberanía en el orden internacional, en su consentimiento a la creación de la ley, su castigo y su implementación en última instancia.

Como exministro de asuntos exteriores de Francia, Dominique de Villepin, feroz defensor de la ley internacional durante la crisis de Irak, ha señalado que, debido a la gravedad de las circunstancias actuales, el deterioro de la situación internacional y la perspectiva de nuevas mutaciones terroristas como actores de la escena internacional, pueden caer en muchas trampas. El francés consideraba que la asimilación de la lucha contra el terrorismo como una guerra sin piedad, legítima el uso indiscriminado de la fuerza. El “daño colateral” es generador de odio y resulta difícil de contener.

En una sociedad internacional compuesta por casi 200 países soberanos, no se discute que bajo el peso de la historia se ha construido un anhelo de solidaridad y una mayor conciencia jurídica que se tradujeron en un aumento de la participación de las organizaciones internacionales. El panorama actual surgió a partir del análisis de los términos de uso del sistema internacional como el caos, la turbulencia y el informe de un fenómeno de entropía que caracteriza a nuestra época, donde la incertidumbre está asociada con la propagación de la

enfermedad, por lo que el sistema va perdiendo su capacidad para mantener la seguridad.

Los desequilibrios generados provocan una situación que encauza al país más avanzado, en términos tecnológicos, a proteger al de menor desarrollo en las guerras convencionales, al armarlos y prepararlos sin dejar oportunidad a sus oponentes, mientras que su compañía aumenta la vulnerabilidad en aspectos como la confrontación directa; asimismo, se incrementa el riesgo de enfrentamientos dispersos que se ajustan dentro de las áreas sociales. Para presionar a los países más poderosos a no luchar, los medios militares de mejor desempeño son desafiados por los instrumentos más básicos. Todo esto va acompañado de un proceso de “desterritorialización” de la violencia cada vez menos controlable, tanto por razones técnicas vinculadas a los avances en las comunicaciones, como por motivos sociológicos relacionados con el ritmo de circulación de las personas, como la migración o viajes ocasionales.

La proliferación y la progresiva radicalización de la violencia terrorista debilitan considerablemente a los países y a las organizaciones internacionales que no controlan el papel de “micro-actores” de la sociedad internacional, cuyos instrumentos a veces parecen obsoletos o irrelevantes en un nuevo contexto. O menos aún, aspiran a crear un marco legal de la precaria y desequilibrada piedra angular de la lucha internacional contra el terrorismo, que ahora es un fenómeno duradero e inevitable en las relaciones internacionales.

Aumentar el nivel de cooperación

Existe una creciente cooperación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y otros niveles, por ejemplo, entre la OTAN y la Unión Europea. La colaboración de muchas organizaciones internacionales que luchan junto con el Comité contra el Terrorismo (CTC) de las Naciones Unidas es particularmente notable, ya que desempeñan una función de coordinación en la lucha contra el terrorismo. Por lo tanto, el resultado de la reunión del CTC con 57 organizaciones internacionales y regionales, el 6 de marzo de 2003, se define como un “enfoque coordinado” basado en la complementariedad de la acción de las organizaciones internacionales para evitar la “duplicación y el despilfarro de recursos” y el esfuerzo independiente por el cual “en la estructura de la coordinación general, cada organización continuará su mandato y sus propias iniciativas con mayor rigor” (ONU, 2004, p. 1).

Las organizaciones internacionales para la prevención del terrorismo desarrollan diversas actividades. Los convenios contra el terrorismo requieren que las naciones contribuyan al intercambio recíproco de información con el fin de evitar actos de esta naturaleza. El intercambio de información también se genera a través de la vía institucional. Varias organizaciones internacionales son competentes en este ámbito al garantizar la centralización y la difusión de los datos pertinentes.

La principal organización para la prevención es la Interpol, Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC). El objetivo de este organismo es: “garantizar y promover la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal dentro del marco de las leyes vigentes en diferentes partes del mundo” (Interpol, 2018, p. 1). Si los miembros de este cuerpo policial son organismos oficiales designados por sus países, se entiende que, contrario a la creencia popular, no es una fuerza policial internacional. La Interpol no lleva en sí misma a ninguna policía a operación, y no tiene permitido, por ejemplo, realizar un cuestionario o detener individuos. Esto es principalmente un foro de intercambio de información institucionalizada (Interpol, 2018, p. 1).

La Interpol es una organización *sui generis*, con personalidad jurídica, a la que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas le reconoció en 1971 la calidad de organización internacional, lo cual no es competente para política y, por la naturaleza de los delitos, no se le autorizaba saber de largos actos de terrorismo debido a la magnitud del fenómeno terrorista; sin embargo, reconoce la gravedad de esos crímenes inaceptables, independientemente de sus motivos. Este pensamiento originó la adopción de dos resoluciones en las que la institución ha reiterado la necesidad de combate.

La OIPC es competente para el terrorismo, ya que el artículo 3 de su estatuto no registra como prohibida la intervención en asuntos terroristas. La Interpol combina las funciones de intercambio de información, que es la actividad principal de la cooperación centralizada y el análisis de datos para generar evaluaciones de amenazas regionales o globales, las tendencias del terrorismo y sus procedimientos. Otras organizaciones internacionales también autorizan el intercambio de información entre los países miembros.

Por tal motivo, la Unión Europea cuenta con la Oficina Europea de Policía Criminal (Europol), creada por un acuerdo internacional, la cual comenzó operaciones el 1 de julio de 1999. La Europol, cuya jurisdicción se extiende desde

terrorismo hasta información principal en función de un cambio y la conveni- ción, prevé la creación de un sistema de información para la centralización y difusión de datos.

Después del 11 de septiembre de 2001, la OTAN creó la Unidad de Inteli- gencia sobre Amenazas Terroristas, que obtuvo un estatuto permanente al final de 2003. También es necesario señalar que el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo (CAERT) de la Unión Africana, tiene como prioridad el intercambio de información operativa entre los países miembros (Interpol, 2018, p. 1).

Aumentar el poder efectivo de la ONU en las zonas con Estados débiles

El concepto de “Estado fallido” se utiliza en los estudios de la sociedad internacio- nal para referirse a los Estados afectados por el fracaso, la fragilidad o debilidad severa. Los Estados fallidos no son capaces de asegurar sus funciones soberanas. La fragilidad de varias regiones del mundo, incluidas Oriente Medio y África, constituye un desafío de seguridad a escala regional y global debido a la interde- pendencia de seguridad que mantienen con la sociedad internacional. Frente a este fenómeno se necesitan mecanismos multilaterales que permitirían resolver problemas básicos en materia de seguridad global.

La creación de unidades de cascos azules especializados para combatir el terrorismo podría ser interesante, pero su eficiencia depende de la voluntad de los Estados para su crecimiento. Requieren de una inversión importante y un cambio al establecimiento del derecho internacional y de sus reglas. Además, se necesita una definición precisa de qué tan funcionales son esos cascos azules.

El caso original de la Unión Europea

La Unión Europea tiene una estrategia multidimensional. El primer pilar es la lucha contra la radicalización; el segundo, reforzar la cooperación internacional de varias maneras: multilateral, alianza con Estados Unidos y la cooperación con agencias de inteligencia del Magreb y de Medio Oriente.

En materia de lucha contra la radicalización, la UE tiene varios instrumen- tos, el primero es el Check the Web (CTW), creado en agosto de 2010, con la Europol; el objetivo es buscar las páginas web que promocionan ideas radicales.

Lo complementaron en dos etapas con el Radicalization Awareness Network (RAN) en 2011 y el European Joint Initiative on Internet Counter Terrorism (EJI-ICT) en 2013 (Demezón y Peinaud, 2017, p. 70).

La parte multilateral se considera que es, en realidad, cómo los europeos trabajan con las organizaciones internacionales y sus instrumentos (el GAFI, el FMI, la ONU, la OTAN).

La cooperación con Washington es histórica. Desde el fin de la segunda guerra mundial, la OTAN demuestra que no hay una defensa ni un sistema de seguridad europeo que trabaje sin Estados Unidos. Mucha tecnología y datos son estadounidenses, los cuales se comparten a los países europeos o la Unión Europea. Los británicos y los países de Europa central han preferido tener buenas relaciones con Estados Unidos que construir su propio modelo de inteligencia.

La cooperación de la Unión Europea con el Magreb y el Medio Oriente también es importante porque tiene aspectos que destacan: varios programas financieros europeos capacitan a las fuerzas de seguridad de países como Líbano y Túnez, víctimas del terrorismo, que tienen Estados débiles a nivel económico y financiero. Entre 2014 y 2017 la Unión Europea invirtió más de dos mil millones de dólares para capacitar a las fuerzas de seguridad de los países del Magreb (Demezón y Peinaud, 2017, p. 76).

Al mismo tiempo, hay otro inconveniente para los europeos: Charles Pasqua, ministro francés del interior, decía que el problema de un país como Francia (que tiene una de las mejores agencias de inteligencia de Europa) es que gran parte de su información no proviene de sus aliados europeos ni de su propio trabajo, sino de Marruecos (Majdi, 2015, p. 1). Esa es la controversia de la Unión Europea: sus vecinos fronterizos, como Líbano y Túnez, necesitan capacitación, dinero y presupuesto. Sin embargo, otros son amigos aliados, como Marruecos, Argelia o Turquía, quienes poseen la información. Además, el número de atentados terroristas en el mundo, a partir de 2011, aumentó en el Magreb y en Medio Oriente después de las primaveras árabes. Libia, Yemen y Siria, junto con Irak, a partir de 2003 se transformaron en terrenos de guerra para los grupos terroristas, sobre todo Daesh (Berruyer, 2016, p. 1).

En Turquía (frontera con Irán, Irak y Siria), la Agencia de Inteligencia Turca (MIT) ha desarrollado un buen nivel para buscar datos relacionados con el terrorismo y después compartirlos. El gobierno marroquí también cuenta con una agencia de inteligencia de calidad, la cual comparte una gran cantidad de

información. Por ejemplo, en el caso del atentado del Bataclan, en París, el 13 de noviembre de 2015, quienes entregaron la información acerca del terrorista que se encontraba en París y que, además, parte de su equipo regresó a Bruselas, no fueron los belgas ni los franceses, sino los marroquíes del BCLJ (HuffPost Maghreb, 2016, p. 1). De esta forma, sin la prevención, coordinación o cooperación, no se lograría ningún éxito contra el terrorismo porque los grupos terroristas siempre se adaptan al nuevo contexto.

Conclusión

Las organizaciones internacionales han adquirido una influencia limitada en la lucha contra el terrorismo. Existen las que apoyan a los Estados, pero no hay una que tenga realmente un poder efectivo. El derecho internacional positivo y la soberanía de los países son los límites más importantes. Pero, además, se necesita unificar la lucha a nivel político y de seguridad. El FMI tiene su propia lucha financiera contra el terrorismo. La ONU parece la institución con más legitimidad para hacerlo. Por eso se requiere otra visión de seguridad global y su compromiso para que los Estados entiendan los cambios de paradigma.

Es necesario un verdadero sistema de seguridad global con sus propias instituciones y metodología. Por eso hablamos también de gobernanza global. Las potencias tienen que sentarse y negociar hasta llegar a un compromiso. Todos sabemos que no es un tema sencillo pero las amenazas son tan numerosas y distintas que es una necesidad. Instituciones como la OTAN, que nació durante la guerra fría, se tienen que modernizar para enfrentar los nuevos desafíos. Como lo definimos al inicio, las palabras clave en materia de prevención del terrorismo son: *cooperación* y *coordinación*.

Referencias bibliográficas

- Andréani, G. (2001). Gouvernance globale: origines d'une idée. *Politique étrangère*, (3), pp. 549-568.
- Berruyer, O. (2016). 3800 Les attentats dans le monde (et en France). *Les Crises*. Recuperado de: <https://www.les-crises.fr/les-attentats-dans-le-monde/>

- Demezou, G. y Peinaud, F. (2017). L'Europe face au terrorisme, *La prévention du terrorisme: un enjeu majeur*. Paris, France: Nuvis édition, 152 p.
- FMI. (2016). El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. *FMI*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm>
- FMI. (2011). Public Information Notice: IMF Executive Board Reviews Efforts in Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn1174>
- HuffPost Maghreb. (2016). Localisation d'Abaaoud, stratégie anti-terroriste du Maroc, lutte contre Daesh... Abdelhak Khiame à coeur ouvert. *HuffPost Maghreb*. Recuperado de: https://www.huffpostmaghreb.com/2016/09/25/abdelhamid-abaaoud-maroc-bcij_n_12180262.html
- INHES. (2003). Cahiers de la Sécurité, *Sécurité et démocratie*, (51).
- Interpol. (2018). Estatuto y Reglamento General de la OIPC Interpol. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Acerca-de-INTERPOL/Documentacion/C3%B3n-jur%C3%ADica>
- ONU. (1994). Declaración de las Naciones Unidas de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional. Anexo de resolución de la Asamblea General de la ONU 49/60. Medidas para eliminar el terrorismo internacional. Recuperado de: <http://www.un.org/fr/counterterrorism/>
- ONU. (2018). Naciones Unidas, oficina de lucha contra el terrorismo. Recuperado de: <http://www.un.org/fr/counterterrorism/>
- OSCE. (2004). Follow-up Meeting to the United Nations Counter-Terrorism Committee (CTC). Special Meeting on 6 March 2003, hosted by the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in cooperation with the United Nations Office on Drugs and Crime. Viena, Austria. Recuperado de: <https://www.un.org/sc/ctc/news/document/follow-up-meeting-to-the-united-nations-counter-terrorism-committee-ctc-special-meeting-on-6-march-2003-hosted-by-the-organization-for-security-and-co-operation-in-europe-osce-in-co-operation-wit/>
- OTAN. (2018). Countering terrorism. OTAN. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_77646.htm

us Department of State. (2016). Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism. Country Reports on Terrorism 2015. June. Recuperado de: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/>

Velásquez Águila, J. (2015). La cooperación y coordinación en la función inteligencia. *Cuadernos de trabajo*. CEE número 12.

Majdi, Yassine (2015). Le Maroc, un acteur important de la lutte contre le terrorisme? *Tel Quel*. Recuperado de: https://telquel.ma/2015/01/23/maroc-acteur-important-lutte-contre-terrorisme_1431520

CAPÍTULO 3

CIBERESPACIO, NUEVO MEDIO DE AMENAZA A LA SEGURIDAD CIUDADANA

Jairo Andrés Cáceres García*

Introducción

A partir de los años noventa, el sistema internacional ha sido testigo de un fenómeno multidimensional, dinámico y complejo que ha generado transformaciones de manera impactante en todas las esferas de la vida del ser humano: la globalización. La desregulación de la economía, la apertura de mercados, el incremento exponencial del flujo de bienes y servicios y de personas a nivel transnacional, han estimulado el crecimiento y el desarrollo de los Estados, no solo en el ámbito económico, sino también en el social, político y cultural.

Lo anterior ha facilitado el surgimiento de una plétora de nuevas tecnologías, propiciada por la llamada revolución tecnológica, la cual ha permitido la convergencia para la innovación del procesamiento del conocimiento y la aplicación de dos elementos muy importantes: la información y la comunicación. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han coadyuvado a la relación entre personas desde cualquier parte del mundo –no importa a cuántos kilómetros de distancia se encuentren–, gracias la potenciación e intensificación de herramientas que ya existían, como el internet.

* Coronel retirado. Docente investigador de la cátedra de Ciber guerra y Logística Militar de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, de Bogotá, Colombia. Magíster en Informática por la Universidad Autónoma de Guadalajara (México). Magíster en Ingeniería en Sistemas Logísticos por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile), en conjunto con la Academia Politécnica Militar (Chile). Diplomado de Alta Dirección en Seguridad Privada, de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Diplomado en Seguridad Informática, por la Universidad de Alcalá (España).

El internet es sumamente importante, pues ayuda a la expansión de redes de conectividad entre personas, empresas y gobiernos con las bases existentes de conocimiento, gracias a los innumerables motores de búsquedas que remiten al usuario a cualquier sitio web que desee consultar, accediendo a una gran cantidad de bienes y servicios, desde alimentos, vestuario y boletos para viajes, hasta programas universitarios, vehículos de alta gama y acciones en la bolsa de valores y de cualquier empresa.

Del internet se genera un concepto que, en la mayoría de los casos, suele ser empleado de manera intercambiable: el ciberespacio, el cual se caracteriza por ser una construcción digital de servidores, computadores conectados entre sí, que permiten recibir y enviar información. Es decir, no tiene una cualidad física que pueda ser alcanzada por la mano.

No obstante, la difusión de nuevas tecnologías y las virtudes del internet no han sido empleados únicamente para el bien. La creación de este escenario virtual e intangible ha traído la inclusión de una nueva problemática: el ciberdelito. La excepcionalidad de las propiedades del ciberespacio permite que los criminales actúen en este sin ser identificados ni reconocidos por las autoridades, es decir, bajo el anonimato, pues en el ciberespacio no hay banderas, ni uniformes, ni jurisdicciones.

En este sentido, el ciberespacio ofrece un lugar para el ejercicio del ciberdelito y adicionalmente el crimen transnacional organizado (cto), problemáticas que se han potencializado gracias al internet y a una dimensión desconocida, pero compleja y peligrosa: la *dark web*, en cuyas profundidades es posible advertir toda una serie de mercados ilegales para el cibercrimen, como el tráfico de drogas y de armas, fraude y falsificaciones de documentos, lavado de dinero, trata de personas, además de la promoción y publicidad de grupos terroristas en todo el mundo.

Este capítulo inicia con una explicación del impacto de la globalización en la emergencia de nuevas herramientas como el internet y el ciberespacio. En segundo lugar, se expone el fenómeno del ciberespacio, su importancia y sus implicaciones. Posteriormente, se analiza cómo el ciberespacio ha dado lugar a ciberdelitos debido a nuevos dominios del internet como la *deep web* y la *dark web*. Por último, se ofrecen recomendaciones para hacer frente a esta amenaza que afecta la seguridad y la defensa nacionales.

Es menester que los Estados implementen medidas de ciberseguridad y ciberdefensa para enfrentar las amenazas que ponen en riesgo la integridad de las personas.

La globalización como origen del ciberespacio

Con el fin de la guerra fría, el mundo ha podido presenciar la intensificación de un fenómeno que, si bien ya existía, ha adquirido mayor fuerza con el colapso del comunismo en el Bloque Oriental: la globalización. Este fenómeno, de carácter multidimensional, complejo y dinámico, se ha expandido y ha facilitado no solo el movimiento de las personas, sino también el flujo de bienes, servicios y capital (Petcu, 2017) en las fronteras nacionales a lo largo y ancho del globo. La eliminación de las restricciones al comercio y las finanzas internacionales, la desregulación de las economías y la liberación de los mercados han incrementado el comercio global y estimulado el crecimiento de economías nuevas y libres (INCB, 2001). La exportación de trabajos de países más desarrollados a países menos desarrollados, junto con avances en agricultura, acceso a alimentación, medicina, salud y educación han sido efectos positivos de la globalización (Petcu, 2017).

Asimismo, la globalización ha facilitado el desarrollo de la ciencia y la tecnología, mejorando las condiciones pre-existentes para la comunicación y la relación entre personas, organizaciones y Estados, ignorando fronteras y llegando a virtualmente cualquier rincón del planeta. La revolución tecnológica ha favorecido la convergencia en su núcleo de dos aspectos para la innovación del procesamiento del conocimiento y su aplicación: la información y la comunicación (Castell, 1997).

En este sentido, el surgimiento de las TIC ha transformado de manera significativa la vida cotidiana de todas las personas, gracias a la maximización y la potenciación de herramientas pre-existentes, como los teléfonos móviles, las computadoras y el internet (Arbeláez, 2014). Es posible afirmar que el internet ha reducido los espacios y los tiempos entre los usuarios, lo que permite la expansión de las comunicaciones y el acceso a un innumerable conjunto de aplicaciones virtuales necesarias para la expansión del conocimiento (Fazio, 2001) y la adquisición de nuevas habilidades y productos, gracias a portales cuya búsqueda

remite a sitios web de prácticamente cualquier temática: alimentos, vehículos, vestuario, vivienda, entretenimiento, viajes, propiedades, educación, finanzas, así como todo tipo de mercados y negocios.

El ciberespacio

El internet ha dado origen al concepto *ciberespacio*. De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia (Conpes, 2011), en virtud de la Resolución CRC 2258 de 2009, el ciberespacio puede ser definido como “el ambiente tanto físico como virtual compuesto por computadores, sistemas computacionales, programas computacionales (*software*), redes de telecomunicaciones, datos e información que es utilizado para la interacción entre usuarios” (p. 38).

Para Kuehl (2009), el ciberespacio se entiende como “un dominio caracterizado por el uso de la electrónica y el espectro electromagnético para almacenar, modificar e intercambiar información a través de redes de sistemas de información e infraestructuras físicas” (capítulo II).

La aparición de este escenario ha supuesto la convergencia de múltiples actores ubicados en todos los lugares del mundo, quienes cuentan con la facultad de actuar libremente y fuera de cualquier circunscripción legal o normativa, sin restricciones ni limitaciones, desafiando el control del Estado (Larochelle, 2004) y de entes de vigilancia y supervisión jurídica. En este sentido, el ciberespacio puede comprenderse como un mundo gris, tenebroso y oscuro, en el cual la seguridad no está siempre garantizada. En el ciberespacio no vemos banderas, uniformes, jurisdicciones; no le vemos la cara al enemigo, pues este opera bajo un manto de anonimato.

De esta manera, es posible afirmar que el campo de batalla mundial está migrando de los cuatro dominios tradicionales al quinto dominio. Además de tierra, mar, aire y espacio, el ciberespacio ha conseguido constituirse como el nuevo teatro de la guerra, de quinta generación, vinculado con la existencia de la batalla híbrida (Gaitán, 2012). Por su carácter transnacional, el cual desconoce fronteras y actúa de forma indiscriminada a lo largo de los territorios nacionales, y gracias a que desafía cualquier jurisdicción y control estatal, el ciberespacio ha permitido el origen de una nueva problemática: el ciberdelito.

El ciberdelito es definido por el Conpes (2011) como una “actividad delictiva o abusiva relacionada con los ordenadores y las redes de comunicaciones, bien porque se utilice el ordenador como herramienta del delito, bien porque sea el sistema informático (o sus datos) el objetivo del delito”.

Entre los ciberdelitos más destacados es posible encontrar: la guerra informática, los ciberataques, el ciberterrorismo, la infracción de derechos de autor, el fraude de identidad y el robo de información, la ciberextorsión y el tráfico de armas, identidades, drogas y personas, potenciados por el cto.

La ciberseguridad

Para hacer frente a los ciberdelitos, los Estados han recurrido a la inclusión de la política de la ciberseguridad dentro de sus lineamientos de seguridad y defensa nacionales. El Conpes (2011) define la ciberseguridad como la “capacidad de un Estado para minimizar el nivel de riesgo al que están expuestos sus ciudadanos, ante amenazas o incidentes de naturaleza cibernética”.

Es importante tener en cuenta la palabra *minimizar* en esta definición, ya que el Estado hace lo que le corresponde y lo que está a su alcance, de acuerdo con sus facultades y capacidades, pero no es toda su responsabilidad, considerando además que estas amenazas cibernéticas son difíciles de supervisar, vigilar y controlar, debido al carácter especial, cuasi-invisible y sigiloso del ciberespacio, en el cual se pueden desarrollar una numerosa cantidad de actividades ilegales (terrorismo, tráfico de armas, narcotráfico, entre otros). Al respecto, es pertinente cuestionarse por qué algunos criminales deciden actuar en el ciberespacio.

La migración de los delincuentes al ciberespacio

Existen elementos por los cuales los delincuentes migran al ciberespacio, entre los que podemos identificar los siguientes:

- En primer lugar, no hay que estar en sitio físico ni exponer la vida. Por ejemplo, los traficantes de drogas pueden trabajar a distancia para orquestar y dirigir las rutas del narcotráfico, las estrategias de envío, la producción, la recepción y la logística en general, evadiendo en el proceso la persecución

de las autoridades y evitando exponer su vida, su identidad, su integridad (Cooper y Akino, 2015).

- En segundo lugar, la velocidad del ilícito es mayor que la que se presenta en las operaciones tradicionales debido a la rapidez y la facilidad de las tecnologías para coordinar envíos de drogas y armas a distintas regiones del mundo, al alcance de una computadora o un dispositivo electrónico (Cooper y Akino, 2015).
- En tercer lugar, el anonimato y la indetectabilidad garantiza a los delincuentes una protección ante los mecanismos del Estado para perseguirlos y localizarlos. Gracias a los avances de la tecnología, es factible emitir y recibir señales, llamadas y comunicaciones, a través de dispositivos que no permiten el rastreo ni la geolocalización, lo que posibilita a los delincuentes interactuar sin ser descubiertos (Cooper y Akino, 2015).
- En último lugar, se encuentran las criptomonedas, una moneda digital producida por una red pública en lugar de un gobierno, que utiliza la criptografía para asegurar que los pagos se envíen y se reciban de forma segura (Cooper y Akino, 2015).

Ciberespacio: ¿“nuevo” medio para tráfico de drogas y ciberdelitos?

El ciberespacio ha dado lugar a varias capas de redes, legales e ilegales. Por este motivo, es importante mencionar y establecer las diferencias entre unas y otras, para no entrar en confusiones. Estas capas de la red pueden ser ejemplificadas con un iceberg: la primera porción del internet, la World Wide Web, está disponible para todos, es accesible con buscadores convencionales. A medida que vamos descendiendo en el iceberg, vamos encontrando porciones más oscuras y profundas del internet: la *deep web* y la *dark web*.

World Wide Web (web). Es la porción del internet más familiar para todos nosotros, porque tenemos acceso a ella y es parte de nuestro diario vivir virtual. Para ingresar, es posible hacer uso de varios navegadores conocidos (Google Chrome, Internet Explorer, Firefox, entre otros), los cuales nos dirigen a una gran cantidad de contenido, incluyendo redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram o YouTube), páginas de entretenimiento, comerciales, informativas, gubernamentales, educativas, etcétera. En la web podemos encontrar básicamente cualquier información que deseemos (Gallardo, 2017).

Deep web (red profunda). Esta hace referencia a una clase de contenido que no puede ser accedida por motores de búsqueda tradicionales, pues su contenido ha sido deliberadamente no indexado. Para ingresar en ella, se requieren permisos y claves especiales (Finklea, 2017). Se considera que el 96% de todo el contenido del internet se encuentra, precisamente, en esta porción de la red. Con más de 7 500 terabytes de contenido, en la *deep web* se pueden encontrar *software* privados, archivos web, websites indexadas, redes P2P, contenido dinámico, contenido encriptado, contenido no-html, entre otros (Cooper y Chikada, 2015).

El primer antecedente de la *deep web* se remonta a la creación de la “Silk Road”, el primer mercado negro en línea, creado por Ross Ulbricht, en el cual los usuarios podían encontrar todo tipo de productos de contrabando, principalmente drogas ilegales, hasta que fue desmantelada en 2013 por la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés) (Sui, Caverlee y Rudesill, 2015). Este tipo de mercado negro abriría paso a más modernos y contemporáneos mercados oscuros, cuyo modelo de compras es similar al de páginas como eBay o Amazon, donde se pueden encontrar catálogos de compras y carritos para adquirir los productos ilegales.

Dark web (red oscura). Es la zona más profunda y al igual que la *deep web*, la *dark web* no puede ser accedida por motores de búsqueda tradicionales, toda vez que su contenido se encuentra deliberadamente oculto. A ella, se puede acceder a través de una red conocida como tor (The Onion Router), creado en 2002 por el us Naval Research Laboratory como una herramienta para comunicarse en línea de manera anónima (Sui, Caverlee y Rudesill, 2015). Sin embargo, con el transcurso de los años, esta propiedad de anonimato e indetectabilidad ha sido aprovechada por criminales y terroristas para coordinar acciones y conversaciones a través de la red oscura. Los criminales aprovechan la excepcionalidad de la *dark web* porque los usuarios permanecen anónimos; sus actividades, indetectables y los recursos, invisibles (Cooper y Chikada, 2015). Por este motivo, la *dark web* ha sido utilizada para la comisión de delitos y acceso a recursos de todo tipo de magnitud y nivel (Gallardo 2017):

- **Financiero:** lavado de *bitcoins*, cuentas robadas de PayPal, tarjetas de crédito clonadas y prepagadas, así como la falsificación de dinero.
- **Comercial:** explotación sexual, mercado negro, *gadgets* robados, armas y municiones, falsificación de documentos, venta de drogas, medicamentos y *software*.

- **Anonimato y seguridad:** instrucciones para reforzar la seguridad del acceso, como es el ingreso al mercado negro de sicarios.
- **Servicio de *hosting*:** sitios de alojamiento con absoluta privacidad.
- **Blogs, foros y tableros de imágenes:** compraventas, *hacking* e intercambio de imágenes; foros de *crackers* en busca de víctimas.
- **Servicio de correo y mensajería:** gratis y de pago con SSL y soporte de IMAP. Los chats sobre IRC o XMPP.
- **Activismo político:** archivos censurados, hacktivismo y anarquía; documentos clasificados.
- **Secretos de estado y soplon:** un mirror de WikiLeaks y lugares para publicar.
- **Libros:** miles de libros electrónicos libres de *copyright* y en distintos formatos, así como descargas ilegales.
- **Páginas eróticas:** pornografía de pago y libre acceso, sin límite moral.
- **Hackeo por encargo:** ataques DDoS, troyanos, *phishing*, *spamming* o *botnet agents*.

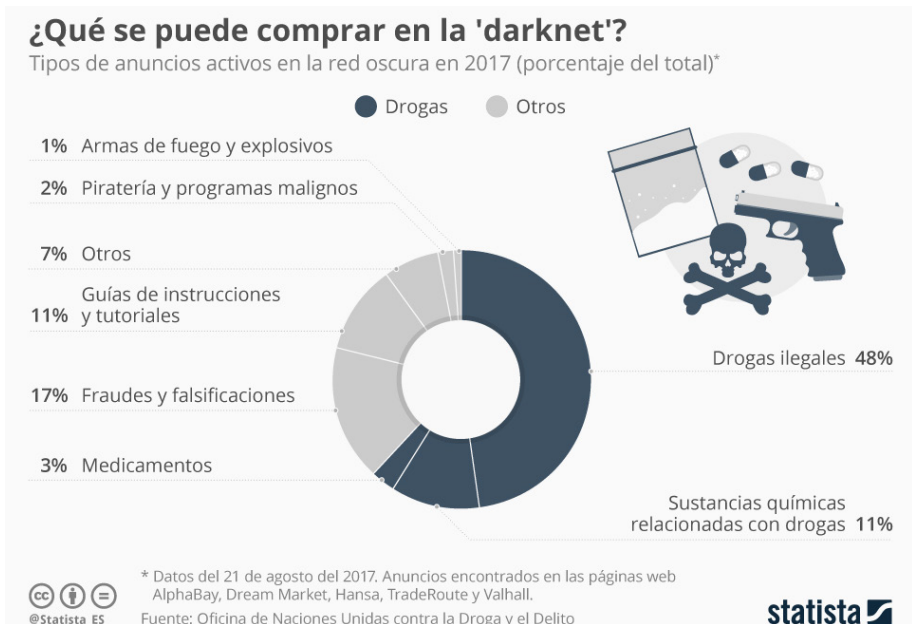


Figura. Principales mercados de la *dark web*.

Fuente: elaborado por Statista (2017), con datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La transnacionalidad ilegal

Es importante mencionar que el ciberespacio y la *dark web* han permitido el fortalecimiento del *CTO*, los cuales han dado lugar a múltiples delitos como el tráfico ilegal de personas, el comercio de drogas (cocaína, heroína), la negociación de armas y de recursos ambientales, el contrabando de productos, la piratería marítima y el cibercrimen (UNODC, 2010).

Gracias a las propiedades del ciberespacio y a la *dark web*, el crimen transnacional pasó de ser una organización jerárquica, de estructura piramidal, a convertirse en una organización estructurada de manera plana, como las redes sociales, con el fin de hacer más difícil la judicialización y atribución de delito de las distintas entidades criminales. Lo anterior facilita que estas redes ilegales se vuelvan flexibles, dinámicas y evasivas a la ley, así como adaptables a los cambios, convertidos en un gran reto para los Estados.

La globalización y el libre movimiento de capitales, los avances en el transporte y las *TIC* facilitan delitos como el narcotráfico y el tráfico de armas, promoviendo el cumplimiento de los objetivos y la efectividad de los delitos, además de coadyuvar a la creación de alianzas entre las distintas organizaciones de todo el mundo.

Sugerencias para hacer frente a estas amenazas

- En primer lugar, se requiere de un grupo de ciberexpertos dedicados al seguimiento y al combate del cibernarcotráfico. Se requiere de una capacitación total y exhaustiva, de verdad (no cursos por internet), pues el nivel de seguridad es directamente proporcional al presupuesto invertido por los gobiernos. Se requiere de voluntad política; si no hay gobiernos e imperio de la ley que apoyen la lucha contra el cibercrimen, es realmente difícil consolidar un progreso para enfrentar estas amenazas.
- Se necesita flexibilidad y agilidad jurídica ante los cambios dinámicos y el *modus operandi* de los cibercriminales, con el objetivo de igualar y superar la velocidad a la que estos operan. En otras palabras, es necesario implementar estrategias de ciberdefensa y ciberseguridad de última

tecnología para anticipar y neutralizar a tiempo toda la ciberactividad delictiva de los delincuentes.

- También es indispensable regular el dinero virtual, el cual es usado para internacionalizar y movilizar los recursos ilícitos producto de los ciberdelitos transnacionales. Por ejemplo, en Colombia las criptomonedas no son ilegales, mientras que en países como Marruecos, sí. En Colombia, es más ilegal Uber que las criptomonedas. Por este motivo, al establecer una legislación internacional de regulación de esta divisa virtual, se podrían frenar los ciberdelitos.
- Asimismo, es importante dirigir y orientar los operativos hacia los cabecillas de las organizaciones, no hacia las redes y las estructuras de base. Lo anterior se debe a que las verdaderas amenazas surgen de quienes lideran y orquestan los ciberdelitos. En cambio, al atacar los nodos de la organización, la información puede seguir circulando de un nodo a otro, y la judicialización y la persecución del delito se dificultan para las autoridades competentes.
- Igualmente, es relevante la maximización de la cooperación internacional para luchar contra estos flagelos.
- También es necesario un balance en tecnología, procedimientos, políticas y personas. No basta simplemente con equiparse con la mejor y más avanzada tecnología. Se necesita educar a las personas sobre la cultura de la seguridad de la información. Se debería equiparar a las fuerzas de ciberdefensa con las fuerzas militares del Estado.

Conclusiones

- La globalización y los altos flujos de información facilitan la expansión de redes de los narcos y los cibercriminales en el ciberespacio, lo que garantiza un mayor beneficio a un menor costo y una difícil detección.
- Hoy las amenazas a la seguridad internacional no están materializadas en Estados nación sino en actores no estatales locales cuyas operaciones trascienden las fronteras nacionales. Ya no hay seguridad internacional de Estado nación, no son Estados, ejércitos, son desconocidos, personas que se cubren en el anonimato para cometer delitos.

- Los narcos migraron al ciberespacio, lugar ideal para realizar el tráfico de drogas y otros ilícitos. Tienen más espacio y anonimato. Su trazabilidad es difícil, pero no imposible.
- La comunidad internacional no ha logrado configurar marcos legales regionales que permitan la lucha contra el cibernarcotráfico. Solo hay buenas intenciones. Lo que es delito en Colombia pasando la frontera no es delito; la pedofilia en países del Lejano Oriente no es ilegal; en Colombia, sí. Si pasa la frontera y no es delito, ¿cómo se va a perseguir?
- Estos actores, a diferencia del terrorismo y el crimen organizado tradicionales, han demostrado ser mucho más poderosos, peligrosos, ricos y adaptables a las cambiantes circunstancias mundiales.
- Los países denominados “fallidos”, la incapacidad de sus autoridades para ejercer el legítimo imperio de la ley, así como el desinterés de las potencias o países más desarrollados, favorecen el surgimiento de nuevas redes ciber-criminales y ciberterroristas que trabajan en todo el mundo.

Referencias bibliográficas

- Arbeláez, M. (2014). Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) un instrumento para la investigación. *Investigaciones Andinas*, 16 (29). Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-81462014000200001&lng=en&tlng=es.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- Conpes. Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. (2011). Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa. [Conpes 3701]. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3701.pdf>
- Cooper, E. y Chikada, A. (2015). The Deep Web, the Darknet, and Bitcoin. Recuperado de: <https://www.markmonitor.com/download/webinar/2015/MarkMonitor-Webinar-150715-DeepWebDarknetBitcoin.pdf>
- Fazio, H. (2001). La globalización como proceso de larga duración. *Reflexión Política*, 3 (5).

- Finklea, K. (2017). Darkweb. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44101.pdf>
- Gaitán, A. (2012). El ciberespacio: un nuevo teatro de batalla para los conflictos armados del siglo XXI. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Gallardo, R. (2017). La *deep web*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/316884616_La_Deep_Web
- International Narcotics Control Board (INCB). (2001). *Globalization and new technologies: challenges to drug law enforcement in the twenty-first century*. Recuperado de: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/Thematic_chapters/English/AR_2001_E_Chapter_I.pdf
- Larochelle, G. (2004). Las paradojas de la globalización. *Revista Internacional de Sociología*, 37, pp. 177-216.
- Petcu, C. (2017). *Globalization and Drug Trafficking*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/322602714_Globalization_and_Drug_Trafficking
- Sui, D.; Caverlee, J. & Rudesill, D. (2015). The deep web and the darknet: a look inside the Internet's massive black box. Washington, DC: Wilson Center. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/stip_dark_web.pdf
- Statista. (2017). ¿Qué se puede comprar en la *darknet*? Recuperado de: <https://es.statista.com/grafico/14487/drogas-la-mercancia-mas-popular-en-la-darknet/>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2010). The globalization of crime: a transnational organized crime threat assessment. Recuperado de: http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment_html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

CAPÍTULO 4

NECESIDAD DE LA EVIDENCIA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Raúl Soto Zamora*

En la última década, uno de los temas en torno al que ha girado la vida de la población en México es la inseguridad; los principales motivos son: saber dónde se corre más o menos peligro para vivir y, para el caso de los empresarios, saber dónde hacer o no inversiones.

Hemos pasado de una tasa promedio de diez homicidios por cada 100 mil habitantes en 2005 y 2006, a una tasa, en 2011 y 2017, por arriba de 25 por cada 100 mil (Mexico Crime Report, 2018). Esto representa miles de muertes a lo largo y ancho del país como resultado de una gran diversidad de delitos que van desde la riña a nivel comunitario hasta las muertes relacionadas con el crimen organizado vinculado a las drogas y al secuestro.

Los homicidios son uno de los parámetros más aceptados a nivel internacional para medir la inseguridad en el mundo, principalmente porque es un delito en el que la cifra negra es inexistente o mínima; sin embargo, en el caso de México, a la par de la violencia homicida ha surgido el problema de la desaparición de personas, pues al no existir un cuerpo es imposible asumir el homicidio, por lo tanto se clasifica como ausencia o desaparición (ONUDD, 2013).

Al entender la dimensión del problema, es fundamental analizar en qué consistió la estrategia de los últimos dos sexenios para prevenir la violencia desde una óptica estructural no reactiva, es decir, mitigar o afrontar las causas originales del

* Director General Adjunto. Programa Juntos para la Prevención de la Violencia de USAID México. Correo electrónico: rsoto@mexicojpv.org.

crecimiento de la violencia y la delincuencia, y una década después, su normalización en algunos contextos del país.

Inicio de la prevención social de la violencia como política pública

El 31 de enero de 2010, en Ciudad Juárez, se registró el asesinato de 16 estudiantes de preparatoria a manos de un grupo delictivo en la colonia Salvarcar. En el futuro se conocería y recordaría al evento como “La masacre de Salvarcar”. El presidente de la república emitió comentarios erróneos sobre los hechos, de los cuales tuvo que retractarse y disculparse con los padres de los jóvenes. En consecuencia, el 17 de febrero de 2010, es decir, 17 días después, se anunció el programa Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad, con más de 160 acciones y más de 3 300 millones de pesos. De las 160 acciones, una décima parte fue coordinada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el resto por otras secretarías del Gobierno federal. Debido a la premura en la elaboración del plan, y por información existente, se infiere que no hubo una estrategia para la elaboración del programa; por el contrario, todas eran actividades registradas en los catálogos de las dependencias.

La intervención social careció de planeación debido a la situación de emergencia, por lo que no contó con un marco teórico-conceptual para inferir que su objetivo era la reducción de la violencia homicida; hizo falta la evaluación mediante una línea de base. La estrategia consistió en expandir los programas existentes de manera rápida y masiva para tener una gran cobertura. Algunos analistas consideran que la falta de evaluación del programa en su conjunto no dio a conocer el impacto en la prevención de la violencia y, concretamente, en la prevención del homicidio (Soto, 2016).

Al día de hoy no hay evidencia de que la estrategia Todos Somos Juárez fuera lo que motivó el descenso en la incidencia delictiva en la ciudad. Sin lugar a dudas cubrió algunos rezagos de infraestructura y de servicios, pero nadie se ha aventurado a comprobar esta tesis; aunque existen discursos políticos, no hay evidencia de por medio, ya que no existe una evaluación científica del impacto.¹

¹ Blog de la Presidencia de la República (mandato de Felipe Calderón Hinojosa). Todos Somos Juárez, dos años después. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todos-somos-juarez-dos-anos-despues/#more-75996>

Existen ejercicios académicos como el de Vargas (2014) que realizan aproximaciones para el componente de salud y el de Bueno (2014, pp. 55-65) para el componente de juventud.

Subsemun

La declaración de confrontación con el crimen organizado realizada por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a finales de 2006 (Morales, 2011, p. 1), así como la falta de avance en esa tarea, obligó al Gobierno federal a buscar alternativas distintas al combate frontal y represivo contra la delincuencia; por lo tanto, aunque de manera incipiente, se comenzó a incorporar un componente social en programas como el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun).²

Al inicio se propuso que un 10% del presupuesto del Subsemun se destinara a la prevención social de la violencia y la delincuencia en los municipios que se beneficiaron de este; eventualmente subió a un 20% (Fondevila y Arango, 2015, p. 7); en 2016 este porcentaje quedó sujeto a la voluntad de los municipios.

El Centro Nacional de Prevención del Delito con Participación Ciudadana, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entendió la necesidad de abatir los rezagos en los municipios para generar diagnósticos y planes municipales sobre violencia y delincuencia, por lo que se vinculó a especialistas en la materia. A seis años de distancia, los productos generados, en el mejor de los casos, son insumos de consulta académica o gubernamental.

Lo anterior se debió a que no se alcanzó a cerrar un ciclo de diagnóstico, intervención, monitoreo y evaluación. La ejecución del Subsemun para los años 2013 y 2014 se describe a profundidad en el reporte de Fondevila y Arango (2015, pp. 46-56), quienes tuvieron acceso a gran cantidad de información; sin embargo, no se encontró evidencia del impacto de las acciones implementadas. A finales de 2018, continúa la falta de información.

² Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y Modelo de Convenio de Adhesión. *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 29 de enero de 2010.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred) es considerado como una innovación en la materia, debido a que logró consolidar el trabajo que años antes se inició en el Congreso de la Unión con la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Del Pronapred se podrán criticar aspectos como los indicadores,³ pues no se corresponden con las acciones que promueve el programa y los resultados que busca; sin embargo, fue bien recibido al momento de su publicación.

Al cierre de 2018, el programa invirtió diez mil millones de pesos aproximadamente. En diversos espacios se han escrito y documentado los problemas de implementación y la falta de resultados, principalmente México Evalúa ha sido una organización que, con el máximo rigor, ha dado cuenta del trabajo del Pronapred. Entre los problemas más relevantes se encuentran la falta de planeación integral, la corta implementación por no contar con los recursos a tiempo y la poca o nula evaluación de los resultados.

El común denominador de estos tres programas es, sin lugar a duda, la falta de evidencia no solo para la generación de resultados e impacto, sino en algunos casos desde el planteamiento teórico y la integralidad de la intervención.

³ 1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad identificados en su colonia o localidad. 1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales. 1.3 Porcentaje de población que manifiesta ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembros de una organización vecinal. 2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo. 2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida, expresada en porcentaje. 2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común (por cada 100 mil adolescentes). 3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad. 3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro su municipio o delegación y su colonia o localidad. 4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella. 5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD. 5.2 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en los polígonos prioritarios del PNPSVD. Fuente: Secretaría de Gobernación. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2014.

¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil?

Durante el mes de septiembre de 2018, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) presentó lo que denominaron *White Paper* de prevención; en síntesis, señala la evidencia publicada respecto a lo que funciona y lo que no para la prevención de la violencia comunitaria/juvenil.

El gran aporte del documento es indicar las estrategias exitosas aplicadas en otros países; cuenta con evidencia probada de sus resultados y los categoriza en cuatro niveles: evidencia sólida, evidencia modesta, evidencia inconclusa y evidencia de no funcionamiento.

Tabla 1. ¿Qué funciona para prevenir y atender la violencia comunitaria/juvenil?

Evidencia sólida	Evidencia modesta pero prometedora	Evidencia sin evidencia concluyente o mixta	Evidencia sólida de ineffectividad
Disuasión focalizada	Capacitación vocacional y empleo	Prevención del delito mediante el diseño ambiental (CPTED)	Programas hospitalarios de prevención
Terapia cognitiva conductual	Justicia restaurativa	Estrategia policial de control del desorden	<i>Scared Straight</i> (terapias de choque)
Terapia juvenil multisistémica	Medidas no privativas de la libertad	Policía de proximidad	Toques de queda
Tribunales para el tratamiento de adicciones y programas de tratamiento y rehabilitación	Transferencias monetarias condicionadas	Programas comunitarios de prevención	Aplicación de leyes sobre drogas
Regulación de venta y consumo de alcohol		Programas de atención a jóvenes que participan en pandillas	Programas de desarme voluntario
Estrategia policial de puntos críticos		Programas de mentorías	
		Programas escolares de prevención	
		Medidas de libertad condicional	

Fuente: tomado de Abt y Magaloni, 2018.

El documento concentra una gran cantidad de conocimiento sintetizado que puede servir como referencia para la creación de políticas públicas, estrategias y programas de prevención de violencia a nivel nacional y local, basta con leer el resumen ejecutivo para conocer sus premisas básicas y su alcance. Se revisaron 264 estudios individuales, se tomaron en cuenta revisiones sistemáticas, metaanálisis y metarrevisiones sistemáticas. Uno de los datos relevantes que arroja, es que del total de documentos examinados, 76% vienen de Estados Unidos, 7% de países latinoamericanos y ninguno de México. La academia se ha ausentado en la generación de conocimiento y evidencia para la prevención de la violencia; en algunos casos se han posicionado más como implementadores de soluciones que como generadores de evidencia rigurosa (Abt y Magaloni, 2018).

En este capítulo no se incluyen las intervenciones descritas en la tabla 1, aunque vale la pena conocerlas y tenerlas como referencia. Se retoman los principios que emergen del documento y que pueden ser el común denominador del éxito en las prácticas. El principio de concentración (focalización) es el más importante de todos los elementos a destacar, debido a que focalizar en lugares, personas y comportamientos permite canalizar esfuerzos y recursos. La coordinación es el segundo principio fundamental, la cual es casi inexistente en México, y en ocasiones se da por decreto o por casualidad, pero no es una práctica común, debido a que suele estar permeada por intereses políticos o personales.

El tercer y último principio es el de proactividad y rehabilitación, en el entendido que donde es más complejo reducir la violencia se requiere de intervenciones que no serían soluciones definitivas, sino que ayudarían y eventualmente reducirían la reincidencia. Los tres principios parecen básicos para quienes realizan intervenciones; sin embargo, la práctica demuestra el grado de complejidad, y la evidencia demuestra que son necesarios para tener éxito.

A manera de conclusión

El reto más significativo para México en los próximos años es generar una política pública de prevención social de la violencia que sea altamente efectiva, dirigida a población de alto riesgo y de bajo costo. En este sentido, la información que proporciona el *White Paper* es un insumo de gran calidad, porque

coadyuvaría en pilotajes y adaptaciones de buenas prácticas para contextos particulares en corto plazo.

La generación de esta información no implica que siempre estemos importando conocimiento y prácticas; sin embargo, es importante resaltar que el costo de generar evidencia rigurosa es alto, principalmente en un tema que puede ser considerado como emergente: la violencia. En ese sentido, como lo resalta el documento, a la par de las adaptaciones se debe incentivar la innovación de las prácticas en México y la inversión pública en evaluación rigurosa.

La réplica de buenas prácticas, la innovación y la evaluación rigurosa, al igual que la focalización, la coordinación y la proactividad para la rehabilitación, son piezas con las que los gobiernos deben iniciar su tablero de control para intervenciones efectivas.

La ruta está planteada, basta con concertar esfuerzos y poner en práctica el conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Abt, T. y Magaloni, B. (2018). *¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil?* México: USAID.
- Bueno Carbajal, O. I. (2014). *Colectivos artístico-culturales y política cultural en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2010-2013*. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fondevila, G. y Arango Orozco, J. P. (2015). *Evaluación específica al desempeño del programa U002 "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 al Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales" 2013-2014*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Mexico Crime report*. Recuperado de: <https://elcri.men/en/index.html>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2018.
- Morales Oyarvide, C. (2011). La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio: resumen ejecutivo*.

Presidencia de la República. Todos Somos Juárez, dos años después. Blog. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todos-somos-juarez-dos-anos-despues/#more-75996>

Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). *Diario Oficial de la Federación*. 30 de abril. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Soto Zamora, R. (2016). Diversificación de estrategias para la reducción de los homicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. (Trabajo de tesis.) Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.

Vargas Sánchez, J. (2014). *Evaluación de la teoría del programa de salud de la estrategia Todos Somos Juárez, 2010-2012, en Ciudad Juárez, Chihuahua*. (Trabajo de tesis.) Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.

Entrevistas

Mears Delgado, L. E. (1 de septiembre de 2016). Todos Somos Juárez (R. Soto, entrevistador) Juárez, Chihuahua, México.

Soto, R. (1 de septiembre de 2016). Entrevista con L. E. Mears Delgado. Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

CAPÍTULO 5

SEGURIDAD CIUDADANA Y CULTURA DE PAZ. EXPERIENCIAS A TRAVÉS DE TALLERES DE ARTE

Dolores del Carmen Chinas Salazar*

Introducción

Este capítulo tiene como propósito presentar la idea de que es posible encontrar propuestas alternativas para la construcción de paz y prevención de la violencia a través de estrategias lúdicas que faciliten la integración de un entorno social de convivencia. La violencia que ha repuntado en México en los últimos años debe revertirse con la creación de una sociedad que encuentre caminos para la paz y que lleve a niños y jóvenes a comprender la vida colectiva y familiar bajo formas de convivencia comunitaria, de acuerdo con los señalamientos del programa de educación para la paz, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Una de esas estrategias es la formación de valores comunitarios y principios humanos para la solución de conflictos mediante proyectos en donde el arte es la herramienta que desarrolla esas convicciones –sobre todo en niños y jóvenes–, aunque también es posible implementar estos programas en cualquier espacio social. El arte, el juego, la recreación y el deporte son medios idóneos para trabajar con los jóvenes en proyectos comunitarios de construcción de paz.

Con apoyo del Programa de Mejoramiento al Personal Docente (Promep), durante 2017 se realizó una investigación sobre el arte para la prevención social de la violencia desde el enfoque de la seguridad ciudadana, con el propósito de explorar

* Profesora de tiempo completo del Sistema de Universidad Virtual, de la Universidad de Guadalajara. Doctora en Ciencias Sociales; maestra en Ciencias Sociales con Orientación en Estudios Latinoamericanos; abogada. Correo electrónico: carmenchinas@hotmail.com.

proyectos de intervención bajo esa alternativa. En la investigación también se intervino a nivel comunitario a través de talleres piloto dirigidos a niños en edad escolar (secundaria), para que mediante el arte identificaran el contexto social y familiar que puede propiciar situaciones de violencia para después incluir los principios o valores de una educación para la paz.

El trabajo y la propuesta de proyecto de intervención estarían enfocados al desarrollo de un proceso comunitario de construcción de cultura de paz e integración social en sentido amplio y colaborativo.

La mirada desde la seguridad ciudadana

La seguridad es un derecho fundamental que ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como los siguientes:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 3, dice: “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
- El artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
- El artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”.
- El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

En la presentación del secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, se relacionó el concepto de *derechos humanos* con el de *seguridad* (junio de 2008):

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad.

El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados [...] (CIDH, 2009).

De este modo, la seguridad ciudadana es un concepto novedoso que aún tiene desafíos en su interpretación o alcance, pero que se construyó para explicar una visión distinta con relación a la seguridad en donde se atiende un núcleo amplio de derechos que conforman el bienestar humano y, a su vez, se concentran en resolver las causas de fondo que generan violencia e inseguridad. Hay una gran diversidad de referentes; sin embargo, nos concentraremos en tres instituciones internacionales: las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, conocido como PNUD; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la visión sistémica que tiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para el BID, “la seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la legalidad y a la confianza de los ciudadanos” (citado por Alcalá, 2012, p. 27). Esta es una visión holística que implica no solo la lucha contra la comisión de delitos sino, además, contar con los elementos básicos de la vida de los ciudadanos en comunidad y sociedad, el establecimiento de normas de convivencia, el manejo de los conflictos y su resolución a través de formas alternativas de justicia y, finalmente, un elemento que cierra el círculo: la atención a una política penitenciaria.

El PNUD y la CIDH recomiendan ver la seguridad ciudadana como un elemento particular de la seguridad humana: “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 –su vida, su integridad, su patrimonio–, contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma ‘súbita y dolorosa’ la vida de las víctimas” (citado en Ruiz y Chinas, 2015).

De manera explícita e implícita, existe la necesidad inherente del ser humano de vivir en paz. En el caso de México, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012) ha definido el enfoque de seguridad ciudadana para nuestro país en los siguientes términos:

Artículo 22. [...] Las políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones incidan en esta materia deberán basarse en los siguientes enfoques:

1. Seguridad ciudadana: obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad.

De acuerdo con este precepto legal, la seguridad ciudadana debe entenderse como la obligación que tienen las autoridades de todos los niveles de gobierno para actuar sobre las causas de fondo generadoras de violencia, que van de la mano con la prevención social.¹

El contexto general de la violencia en México

México es un país que ha vivido –especialmente a partir de 2006–, un incremento inusitado de la violencia e inseguridad que afectan de manera especial a los jóvenes y los niños. Al respecto existen datos y estadísticas oficiales acerca de la dimensión de estos problemas; por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre la

¹ Puede leerse más sobre este aspecto en el capítulo primero del libro *Alcances y desafíos de la seguridad ciudadana*, realizado por profesores de las distintas academias de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual (2016).

Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh, 2016), evidencia la violencia contra las mujeres: el 66.1% de ellas, de 15 años y más, han sido violentadas en al menos una ocasión; la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe, 2017), que da el pulso sobre las personas que han sufrido un delito y la cantidad de denuncias que se realizan con proporción a los casos en que no se dice nada (cifra negra del delito), señala que durante 2016 –según las denuncias presentadas–, el 34.2% de los hogares de este país tuvo al menos una víctima de delito, pero solo se denunció el 9.7% de los delitos; la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (2014), que mide la cohesión social en personas de 12 a 29 años, anuncia que en el 42.6% de los casos de maltrato a los jóvenes, hay compañeros de escuela involucrados.

Para evidenciar la gravedad y urgente necesidad de atender esta problemática, se utilizarán notas publicadas en la prensa sobre la violencia hacia los menores, los referentes estadísticos están basados en documentos oficiales:

El drama de los desaparecidos en México se ceba con los más jóvenes.

Una de cada dos personas no localizadas tiene 29 años o menos, según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. En México hay 16 594 menores de 29 años que están reportados como desaparecidos o extraviados. En total, el país no sabe dónde están 34 268 personas, de acuerdo con el último corte de datos oficiales de enero de este año (Elías Camhaji, *El País*, abril de 2018).

Feminicidio infantil, brutal violencia contra niñas. A partir de 2012, año en que se tipificó el delito de “feminicidio” en el Código Penal Federal, hasta el 2016 se contabilizan 821 defunciones femeninas, con presunción de homicidio de niñas entre los 0 a los 14 años de edad; 20% de estos asesinatos fueron cometidos contra niñas de menos un 1 año de edad (160 casos), 27% en niñas de 1 a 4 años de edad (227 casos), 19% fueron niñas de 5 a 9 años de edad (153 casos), el mayor porcentaje, 34%, se concentró en niñas entre los 10 y 14 años (281 casos) (Hazel Zamora, *Cimac noticias*, mayo de 2018).

118 mil jóvenes asesinados en 10 años de “guerra” contra el narcotráfico. En México, 42 251 jóvenes de 20 a 24 años de edad murieron violentamente en 10 años. Del total de muertes violentas registradas en el período, 118 393 víctimas tenían menos de 30 años. Entre 2007 y 2016 murieron de manera violenta –es

decir, no por enfermedades, accidentes o “causas naturales”–, un total de 304 889 personas. Más de una tercera parte de ellas eran jóvenes (Zósimo Camacho, *Contralínea*, julio de 2018).

México atraviesa el año más violento del que haya registro, con casi 16 mil asesinatos en 2018. Con un total de 15 973 personas asesinadas en los primeros seis meses del año, el país acumula una tasa de 11.01 homicidios por cada cien mil habitantes, la más alta desde que hay cifras oficiales, desplazando al primer semestre más violento que había sido el de 2011 con 9.7 asesinatos. Los datos de incidencia delictiva actualizados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) arrojan que en junio pasado se registraron 2 668 víctimas de homicidio doloso. Con ello, el primer semestre de 2018 cierra con un promedio de 88.7 homicidios cometidos todos los días, o lo que es lo mismo, 3.7 crímenes cometidos cada hora (Arturo Ángel, *Animal Político*, julio de 2018).

Las notas ayudan a ilustrar la dimensión del drama de la inseguridad. Hay acontecimientos de fuerte ruptura social en México, como el permanente descubrimiento de fosas clandestinas a lo largo y ancho del territorio nacional (Informe CNDH, 2017); los colectivos de madres (Las Rastreadoras de Sinaloa, Colectivo Solcito de Veracruz, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León, etcétera) pasaron de la denuncia de sus desaparecidos al trabajo forense de búsqueda de cuerpos en los cerros; la renta de camiones como servicio de almacenamiento de cuerpos (Jalisco, septiembre 2018) ante el desbordamiento de la falta de capacidad del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses por el incremento de muertes con violencia en el ámbito local. Por esto, es urgente la necesidad de encontrar caminos para la paz y la armonía social.

Cómo prevenir la violencia y la inseguridad de acuerdo con el PNPSVD

En 2014 se propuso a nivel federal el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). Entre sus líneas de acción se derivan estrategias para crear entornos más seguros y fortalecer la convivencia comunitaria al utilizar la cultura, el arte, el deporte y la sana recreación como instrumentos que coadyuven en la reconstrucción del tejido social.

En el diagnóstico del programa se destaca que la violencia y la delincuencia son situaciones que amenazan los derechos humanos y afectan la construcción de seguridad ciudadana, “la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica” (PNPSVD, 2014). Define como violencia el uso deliberado de la fuerza física o el poder “que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones –incluyendo la violencia de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social–” (PNPSVD, 2014); también señala que deben diseñarse políticas públicas que puedan disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencia de estas situaciones y que las políticas que solo usaron control y sanción no son eficaces, que debería trabajarse en atender los factores y causas de la violencia.

El PNPSVD entiende por factores de riesgo “aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas”; pero, explica que “la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en esas situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia, sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas” (PNPSVD, 2014). Entonces se definen nueve factores de riesgo: embarazo temprano; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; ambientes familiares deteriorados o problemáticos; deserción escolar; falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados; marginación y exclusión social.

En las estrategias del PNPSVD para fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana, se establecen como líneas de acción:

- 3.2.1 Impulsar proyectos sociales en espacios comunitarios que fomenten la convivencia, cohesión y seguridad ciudadana.
- 3.2.2 Fomentar el desarrollo de actividades culturales, artísticas y deportivas en espacios públicos para la integración familiar y comunitaria (PNPSVD, 2014).

Cultura de paz

El término *cultura de paz* se empleó por primera vez en el Congreso Internacional sobre la Paz en la Mente de los Hombres, que se celebró en Yamusukro, Costa de Marfil, en julio de 1989. Posteriormente la UNESCO, a través del Consejo Ejecutivo, diseñó en 1992 un programa operativo para la construcción de cultura de paz, y en el Primer Foro Internacional sobre Cultura de Paz, celebrado en febrero de 1994 en El Salvador, se fijó como propósito operacionalizar o establecer las bases sobre las que se debía trabajar para la construcción de paz. Este evento impulsó la reflexión sobre el establecimiento de un derecho a la paz a partir de la declaración de Viena (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993); lo que originó que se promovieran acciones referentes a la cultura de paz en diversos países del mundo, sobre todo los que se encontraban en una situación de posguerra o conflictos de violencia continuada.

La cultura de paz también la podemos entender como un conjunto de conocimientos, costumbres, comportamientos, tradiciones, habilidades, destrezas, valores y actitudes que comparten los individuos que habitan en un espacio geográfico, que le dan sentido a su vida y que se distinguen a partir de los conceptos anteriores. También está incluido, según la UNESCO:

el respeto por la vida, los seres humanos y sus derechos; el rechazo de la violencia en todas sus formas; el reconocimiento de la igualdad de derechos del hombre y la mujer; el reconocimiento de los derechos de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; la adhesión a los principios de democracia, libertad, justicia, desarrollo para todos, tolerancia, solidaridad, pluralismo y aceptación de diferencias y entendimiento entre las naciones, entre los grupos étnicos, religiosos, culturales y de otro tipo y entre los individuos (UNESCO, 152 EX/50, 1997).

La cultura de paz plantea la condición del desarrollo social como factor fundamental para avanzar en todos los aspectos de la vida que hagan posible el bienestar social, la democracia, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la libertad de expresión, la inclusión y el respeto a la diferencia, al promover la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó en 1999 la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (53/243), en la que señaló que “la paz no solo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos” (ONU, 1999).

La ONU afirma que una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida, así como “un proceso positivo, dinámico y solidario, ligado intrínsecamente a la democracia, la justicia y el desarrollo de todos, por el cual se respetan las diferencias, se fomenta el diálogo y los conflictos se transforman constantemente por medios no violentos en nuevas vías de cooperación” (ONU, 1999). De esta manera, considerar acciones para promover y generar una cultura de paz representa un proceso de aprendizaje continuo que debe formar parte del hacer cotidiano.

La ONU recoge las declaraciones y experiencias de la carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y establece algunas palabras clave que articulan la propuesta de cultura de paz, como son democracia, tolerancia, desarrollo, educación, derecho a la información y participación de la mujer, es decir, la paz entendida no solamente como la ausencia de conflicto sino como una serie de condiciones que posibilitan el desarrollo humano con igualdad e inclusión.

De acuerdo con la Declaración y Programa de Acción de las Naciones Unidas (1999), los objetivos del programa de cultura de paz en materia de educación son, entre otros:

- 1) Cooperación internacional destinada a promover los objetivos de la educación para todos con miras a lograr el desarrollo humano, social y económico y promover una cultura de paz.
- 2) Cuidar que los niños, desde la primera infancia, reciban instrucción sobre valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida para que aprendan a resolver conflictos por medios pacíficos y en un espíritu de respeto por la dignidad humana y de tolerancia y no discriminación.
- 3) Hacer que los niños participen en actividades donde se les inculquen los valores y los objetivos de una cultura de paz.

- 4) Velar para que haya igualdad de acceso de las mujeres, especialmente de las niñas, a la educación.
- 5) Promover y reforzar las actividades destinadas a desarrollar valores y aptitudes que favorezcan una cultura de paz, incluidas la educación y la capacitación en la promoción del diálogo y el consenso (ONU, 1999).

Además, la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz propone una serie de principios (Artículo 1):

- a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.
- b) Respeto pleno a los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política.
- c) Respeto pleno y promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.
- e) Satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presente y futuras, así como la promoción del derecho al desarrollo.
- f) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.
- g) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.
- h) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones (ONU, 1999).

Experiencias internacionales de arte para la prevención de la violencia

En la investigación se revisaron distintas experiencias internacionales que vinculan el arte con la prevención de la violencia e inseguridad, proyectos comunitarios, talleres para el trabajo escolar, programas de gobierno y diseño de políticas públicas; se hizo hincapié en experiencias latinoamericanas exitosas, de las cuales destacó el Sistema Nacional de Orquestas Infantiles y Juveniles de Venezuela,

que ganó el premio Princesa de Asturias 2008 por combinar, en un mismo proyecto, la máxima calidad artística y una profunda convicción ética aplicada a la mejora de la realidad social; otro ejemplo es la Vía Recreativa, surgida en Bogotá como una estrategia para la reapropiación del espacio público que la ciudad le ofrece a la comunidad.

Sistema Nacional de Orquestas Infantiles y Juveniles de Venezuela. Tiene como propósito sistematizar la instrucción y la práctica colectiva e individual de la música a través de orquestas sinfónicas y coros, como instrumentos de organización social y de desarrollo humanístico, bajo el lema de “tocar y luchar”. El sistema aglutina acerca de 900 mil niños, niñas y adolescentes, en su mayoría provenientes de estratos sociales de bajos recursos económicos. Hasta 2013 se establecieron núcleos orquestales y programas de enseñanza musical en más de 40 países, inspirados en el programa venezolano. Es un proyecto que inició, en 1975, el maestro y músico venezolano José Antonio Abreu y que el gobierno venezolano adoptó como propio; los resultados se potenciaron al pasar de un proyecto individual a formar parte de una política pública de Estado.

Ciclovía recreativa de Bogotá. Inició en 1974 y se conoce como "Ciclovía". Es considerada pionera en América e inspiración para otras poblaciones; tiene una extensión de 121 km con un promedio de un millón de asistentes cada domingo o día festivo. Entre sus logros destaca la oportunidad que las comunidades tienen para realizar actividad física sin restricciones de costo, clase social, edad o preferencias recreativas. En el programa se considera que “al apropiarse de los espacios urbanos, los ciudadanos aprenden valores de convivencia, comunicación, cohesión social, respeto, pertenencia, democracia e inclusión social” (*Manual para implementar y promocionar la Vía Recreativa, 2009*), que contribuye a la disminución de la inequidad, al ofrecer recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre a todos los segmentos de la población, quienes en igualdad de condiciones disfrutan de la recuperación y democratización del espacio público.

También se ha replicado con éxito en numerosas ciudades del mundo (aproximadamente 33); entre ellas la de Guadalajara, en donde se le conoce como “Vía recreativa”, con una extensión de 25 km y más de 140 mil asistentes cada domingo o día festivo.

La experiencia en La Habana

Como parte de la investigación, se realizó una estancia académica en mayo de 2017 en la Universidad de La Habana, Cuba, con el propósito de conocer el diseño de proyectos culturales y sociales de investigación en el ámbito comunitario, y conversar con los académicos e investigadores de la materia para conocer el uso del arte como herramienta de integración comunitaria y de cohesión social. En el desarrollo de la investigación, se observó que la sensibilización de los niños y personas a través del arte es fundamental para la convivencia humana; se advierte la importancia de la enseñanza del arte como recurso para la comprensión del ser humano y la formación de personas socialmente útiles, sensibles, creativas y comprometidas con su entorno social.

Se eligió Cuba por ser un país cuyo desarrollo cultural corresponde a una política de Estado. Esta actividad forma parte de los ejes permanentes de trabajo en todos los niveles de gobierno, con numerosos programas institucionales para desarrollar esa política pública, pero también un auge de proyectos autogestivos realizados por artistas y la comunidad de manera colaborativa.

Cuba es un país con una escasa presencia de delitos de alto impacto; no existe la desaparición forzada o desaparición cometida por particulares; no hay secuestros, feminicidios, ni conflictos derivados por enfrentamientos con la delincuencia organizada; no hay homicidios contra líderes comunitarios, periodistas o defensores de derechos humanos. Tienen problemas sociales en algunas zonas con marginación, como violencia intrafamiliar, alcoholismo, prostitución, embarazo en la adolescencia y conductas antisociales en un sector de la juventud que no muestra interés en estudiar ni ocuparse de alguna actividad productiva.

La instancia académica idónea donde se realizó el intercambio de experiencias fue el Departamento de Estudios Teóricos y Sociales de la Cultura, de la Facultad de Artes y Letras de la Universidad de La Habana, pues, dentro de los objetivos del departamento se encuentra: el diseño de proyectos culturales y sociales de investigación e intercambio a desarrollar en el ámbito comunitario.

Se reproduce una pequeña parte del diálogo del encuentro inicial con los investigadores de la Facultad de Artes y Letras, para establecer la diferencia del contexto social de otro país con relación a cómo se concibe la inseguridad:

“¿A qué le llaman ustedes una pandilla?” Preguntaron algunos académicos cubanos en nuestro primer intercambio en la Universidad de La Habana. “Acá eso no existe. Nosotros no usamos el concepto de cultura de paz” [decían], “dado que nuestro país no está en guerra. No hacemos ‘intervención’ cultural, el trabajo se hace con la comunidad y desde la comunidad; la universidad es una instancia para asesorar y orientar en la metodología los proyectos comunitarios. El arte es una herramienta para la inclusión y la transformación social”.

En Cuba se visitaron proyectos que se llevaron a cabo de forma autogestiva (no institucional), con recursos propios y en comunidades periféricas a la ciudad de La Habana. Estos proyectos creados por artistas independientes y la sociedad civil reciben asesoría de la Universidad de La Habana para el diagnóstico, planeación e implementación.²

- *Projectongo* es un proyecto en desarrollo que se realiza en la comunidad de San Francisco de Paula; un trabajo comunitario permanente con danza, teatro, pintura, escultura, exposiciones colectivas, murales, etcétera. Cuenta con un espacio que estaba remozándose con el trabajo voluntario de los vecinos durante nuestra estancia en mayo. Hoy es un punto de referencia para las actividades de la comunidad. Recientemente (2018) este proyecto recibió el reconocimiento “Paradigma Sociocultural” de la Universidad de La Habana; en el diploma puede leerse como justificación: su consecuente labor en la promoción de la cultura cubana, de sus tradiciones ancestrales en la comunidad, la sostenida actividad docente y de importantes proyectos de gran trascendencia humana.
- *Granitos de Canela* es un proyecto consolidado con más de diez años de trabajo en la búsqueda de la integración social e inclusión, principalmente de adultos mayores, jóvenes en situación de riesgo y personas con VIH. Se encuentra en el barrio Loma de la Cruz, región de Guanabacoa, donde se desarrollan talleres de danza, de prevención de la salud, contra las adicciones, de teatro y poesía para niños. En promedio se atienden grupos de 50 adultos mayores,

² La explicación de los proyectos corresponde a una revisión en sitio de los protocolos, diagnóstico e implementación que se hizo en la Facultad de Artes y Letras de la Universidad de La Habana, pero también a una visita en campo (mayo 2017) a cada uno de los proyectos y la charla con los responsables de ellos.

50 niños y 50 jóvenes. Entre los beneficios que se destacan del programa es la creación del círculo de abuelos, reinserción social de exreclusos, así como el mejoramiento de los hábitos de higiene y sanidad del barrio.

- *Cabildo Quisicuba* es un proyecto muy consolidado que se desarrolla en el centro de La Habana, donde se trabaja con población vulnerable, comunidad LGBT, personas con VIH, niños con síndrome de Down y adultos mayores. Está certificado por la UNESCO, además de ser un organismo consultor para la región de América en proyectos de cultura de paz. Entre sus propósitos destaca “trabajar con los sectores y organizaciones del barrio en la transformación de conductas antisociales mediante el diseño de proyectos comunitarios con un protagonismo de la comunidad, al utilizar la comunicación del riesgo” (Cabildo Quisicuba, 2018).
- *Cucalambé* se desarrolla en el municipio Diez de Octubre, conurbado a La Habana. Es un proyecto de danza cuyo trabajo se realiza, principalmente, con las niñas y jóvenes madres en situación vulnerable quienes, a través del baile (ballet clásico y danzas regionales) fortalecen el sentido de pertenencia y de integración comunitaria. Todos los bailarines del ballet profesional colaboran con clases de manera totalmente gratuita y tienen tres niveles: principiantes, intermedio y avanzado. Algunas de las jóvenes que destacan por su talento pueden aspirar a ser parte del equipo de profesionales.
- *La Castellana* es una gran instalación en el municipio Arroyo Naranjo, de La Habana, que forma parte del sistema de atención para la salud para la atención integral a personas con severa discapacidad mental. Este centro es un referente del trabajo y compromiso social de quienes participan en él, pues aunque es un programa institucional, participan familias, voluntarios y la comunidad. El centro desarrolla actividades como talleres de artesanías, grupos de danza, teatro, música, pintura y dibujo, además de sensibilizar a las familias para romper los estereotipos que impiden a las personas con afectaciones mentales integrarse a la sociedad.
- *Muraleando* es un proyecto integral, consolidado, de todas las expresiones artísticas; ganó el premio Cultura Popular 2014. Todos son artistas del barrio, quienes rehabilitaron un depósito de agua como galería de exposición y centro de cultura. Se encuentra en la localidad de Lawton, municipio Diez de Octubre. El proyecto se define como reunificador, comunitario y futurista, ya que desde sus sencillos espacios se ha convertido en un

misionero del arte en la comunidad. Este proyecto ha sido replicado en otros lugares y constituye un referente sobre la colaboración, el trabajo en colectivo, el vínculo y la integración comunitaria para generar un espacio de inclusión exitoso, de desarrollo del arte y la cultura, autogestionado desde la comunidad en la que se encuentra.

Proyectos de arte y cultura de paz en México

Con el apoyo de estudiantes de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual,³ se revisó en cada estado de la república –a través de sus páginas institucionales, documentos oficiales, notas de prensa, etcétera–, cuáles proyectos se desarrollaron con esas líneas de acción (arte y cultura) en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) y el Pronapred. Se encontró que de 2014 a 2017, en todos los estados del país –principalmente en las capitales–, se llevaron a cabo programas o proyectos que incluyeron el arte o la cultura como estrategias para la prevención de la violencia: murales, orquestas juveniles, coros, talleres artísticos, artes escénicas, entre otros. Por ejemplo, se enlistan encabezados de notas periodísticas encontradas:

- Tijuana previene el delito a través del arte. *Cultura colectiva*, enero de 2014.
- Talleres de iniciación a las artes para prevenir el delito. La Paz, BCS. *Noticabos*, junio de 2014.
- 300 jóvenes de Durango, de grafiteros a muralistas. *Notimex*, febrero de 2015.
- Arte, cultura y prevención del delito se toman de las manos. Jalisco. *Crónica*, marzo de 2014.
- Deja Recrearte grandes expectativas a jóvenes de Cajeme. Sonora. *Sur de Sonora*, noviembre de 2015.
- Voces por la paz, Tlaxcala canta. *SN Digital*, mayo de 2016.

³ Prestadores de servicio social en el área de investigación de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana: Rocío Rubalcaba González, Juana Marlen Núñez Barragán y Claudia Eréndira Martínez Tejeda.

De la revisión sobre los programas se advierte que sí se implementó esa línea de acción (arte y cultura) dentro de los proyectos; sin embargo, el PNPSVD recibió cuestionamientos en el sentido de que no se evidenciaban resultados concretos después de que concluyó su realización. En algunos casos faltó transparencia en el manejo de los recursos y, generalmente, no había diagnósticos antes de realizar la intervención. También se refiere que los proyectos tuvieron poco impacto en la comunidad.

La crítica se sintetiza en el sentido de que ese tipo de proyectos son programas aislados, que carecen de continuidad, y de mecanismos claros para evaluar su impacto; no se involucra a la comunidad en su diseño y elaboración; no constituyen una política pública sino buenas prácticas, en el mejor de los casos. Aun así, es preferible llevar el arte a los barrios y comunidades para lograr la integración comunitaria ante medidas represivas como las que algunas autoridades municipales llegaron a implementar: “Vamos a seguir apostándole a la reconstrucción del tejido social, a la transformación de los jóvenes [...]. Yo les puedo decir sobre los operativos antipandillas, todas las noches agarramos a macanazos a más de 70 jóvenes”, palabras de Héctor Robles, presidente municipal en Zapopan (Martín, 2013).

La organización México Evalúa se define como un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados; en 2014 realizó un estudio que detectó algunos hallazgos sobre el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, entre los que destacan:

- 1) La metodología para la selección de las demarcaciones prioritarias no es transparente.
- 2) La distribución de recursos no está vinculada a los objetivos del programa.
- 3) La mayoría de los diagnósticos en los proyectos de prevención presentados por las autoridades locales carecen de evidencia sólida.
- 4) La mayor parte de los proyectos de prevención presentados por las autoridades locales no incorporan indicadores y metas que hagan posible la evaluación de su impacto en materia de prevención social (México Evalúa, 2014, pp. 4-5).

En 2017, la misma organización realizó una evaluación sobre los programas específicos (algunos del Estado de México y otros de Jalisco) y presentó en su informe los siguientes hallazgos:

- 1) Un vacío en los mecanismos de focalización. En ese sentido, señalan que deben diseñarse mejores estrategias para llegar a las personas que más necesitan los beneficios de la prevención, que al identificarlas con precisión es fundamental ofrecer un camino alternativo que ayude a conducirles fuera de la violencia y desesperanza, con base en un sistema de acompañamiento continuo.
- 2) La mayoría de las acciones preventivas están condicionadas a los subsidios del PRONAPRED. Ante la ausencia de este financiamiento pudiera incentivarse la iniciativa de los gobiernos locales para apropiarse de estos proyectos y sostenerlos a través del tiempo.
- 3) Aún persisten debilidades en las capacidades institucionales a nivel municipal y estatal. En consecuencia, es indispensable mejorar la coordinación entre las autoridades locales, estatales, Gobierno federal y sociedad civil en materia de financiamiento, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y proyectos de prevención de la violencia y la delincuencia.
- 4) Estos aprendizajes advierten sobre los riesgos que se corren al implementar estrategias de prevención sin una teoría causal de fondo que vincule los objetivos de la política con sus acciones y requieren formar parte de una política de seguridad integral, coherente y articulada (México Evalúa, 2017, p. 5).

El PNPSVD dejó de recibir recursos o subsidio federal en 2017; se le derivó a los estados y municipios la responsabilidad de implementarlo con sus propios medios. Con la acción de eliminarlo de las partidas presupuestales del Gobierno federal, prácticamente se cerró el único programa federal que se había intentado entre 2006 y 2016 para implementar acciones con el propósito de atender la prevención y los distintos factores de riesgo que pueden llevar a la violencia e inseguridad en la sociedad.

El programa piloto de arte y cultura de paz

Su implementación formó parte de la investigación teórica sobre arte y cultura de paz, bajo el supuesto de que en el enfoque de la prevención social de la violencia deben fortalecerse y multiplicarse los proyectos comunitarios que consideren el arte como instrumento que contribuye al fortalecimiento de la cohesión social y coadyuvar en la construcción de una cultura de paz.

La intervención comunitaria fue realizada durante los viernes de enero a julio de 2017, en la colonia Constitución, un barrio con conflictos sociales ubicado en Zapopan, Jalisco. La finalidad fue sensibilizar a niños de tercero de secundaria acerca de la cultura de paz, con conceptos clave como arte, sensibilidad, creatividad, imaginación, tolerancia, respeto, empatía, solidaridad, autoestima, confianza, pensamiento crítico y propositivo.

En la Escuela Secundaria Técnica Industrial número 13 se realizaron los talleres del programa piloto; en seguida se amplió la intervención, en un segundo tiempo, a la Escuela Primaria Anáhuac, ubicada en el mismo entorno social que la secundaria.

El trabajo de los talleres tuvo un diseño y ejecución multidisciplinar, ya que colaboraron un profesor de sociología, una maestra de artes visuales, un psicólogo y, como facilitadores de los talleres, estudiantes del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara y estudiantes voluntarios de sociología y artes.

En las actividades se realizaron:

- Talleres de arte para propiciar la reflexión, el diálogo y la construcción de propuestas de los jóvenes para la configuración de entornos más seguros, orientados a la cultura de paz.
- Una acción artística integral generada con la aportación de todos los alumnos, lo que representa la prevención social y la cultura de paz en la comunidad.

Desde la perspectiva de la sociología se aportó la explicación de los fenómenos sociales que originan la violencia, o violencias, así como la metodología para dirigir los objetivos y las temáticas de cada taller desarrollado; desde la psicología se aportaron dinámicas para tratar, con niños y adolescentes, los problemas sociales y de su entorno familiar; desde la seguridad ciudadana el enfoque fue la

prevención social de la violencia y las causas de fondo que originan la inseguridad, así como la conceptualización desde la cultura de paz; desde el campo de las artes se trabajó la comprensión de la realidad social. Se crearon vínculos entre los aportes derivados de la sociología y la psicología a favor de una cultura de paz, a través de actividades artísticas como la música, la pintura, la modelaje, la animación cuadro por cuadro y la creación de títeres.

Con base en el diagnóstico de exploración del contexto, la necesidad de los sujetos y la finalidad del proyecto, así como el aporte de las distintas disciplinas participantes, se determinaron los siguientes propósitos en los talleres realizados con los niños:

- 1) Proporcionar las herramientas que coadyuven al desarrollo de una cultura de paz a través de actividades artísticas, como instrumento educativo para la prevención social.
- 2) Contribuir a la comprensión y reflexión acerca del problema de la violencia y la importancia de una cultura de paz.
- 3) Identificar los conflictos de la comunidad y pensar en soluciones desde sus propias experiencias.
- 4) No usar el arte como un fin, sino como un medio para la sensibilización social desde un enfoque sociocultural.

El trabajo con los niños se realizó siempre en equipo, con el propósito de propiciar un aprendizaje colaborativo y la reflexión colectiva; se hicieron sesiones generales para dialogar sobre el contenido de los talleres en relación con la prevención de la violencia, lo que propició el interés y la sensibilidad sobre los problemas del entorno en tres niveles: comunitario, personal y familiar. En todo momento se estimuló la libertad creativa y expresiva, así como el respeto de todos los participantes.

Para cerrar los talleres, se desarrollaron historias basadas en problemáticas sociales, detectadas por los niños, con soluciones propuestas desde los valores y principios de la cultura de paz y mediante la integración-colaboración comunitaria familiar. En estas historias, que no solo identificaban problemas sino proponían soluciones factibles de realizarse y a su alcance, los argumentos se transformaron en un guion de teatro de cinco cuentos realizados en equipo, los cuales fueron representados a través de títeres elaborados por los niños, que lograron expresar la sensibilización obtenida en los seis meses de participación en los talleres.

Las historias hablan de la inclusión, la tolerancia, el respeto, el diálogo, el trabajo comunitario, la integración del barrio, la recuperación de espacios públicos, las experiencias de los mayores en la solución de conflictos, la importancia de manifestar la opinión y del trabajo colaborativo para la creación de entornos de convivencia comunitaria. El interés de los niños se centró en el fútbol de su barrio y explicar por qué ya no podían jugar en la calle. En torno a esa preocupación, se amalgamaron historias familiares y comunitarias en las que expresaron su capacidad de diálogo y de iniciativas para la solución de conflictos.⁴

Aunque los talleres fueron un programa piloto, las experiencias de colaboración interdisciplinar y multidisciplinar al integrar un equipo con profesores de seguridad ciudadana, sociología, artes visuales y con el apoyo de un psicólogo, evidencian, desde diferentes dimensiones, una problemática difícil de resolver; ¿cómo hacemos para que las nuevas generaciones tengan una mirada positiva ante un mundo que ofrece inseguridad en sus colonias, incertidumbre económica en la familia y en su porvenir?, ¿no hay garantías de una vida de bienestar y calidad como la que todo ser humano aspira a tener?, ¿cómo hacemos para que los niños comprendan que la violencia no es normal y que existen otras maneras de relacionarnos en sociedad y familia; que para los problemas existen soluciones y que estas pueden ser más sencillas de encontrar si desarrollamos trabajo colaborativo, si todos aportamos ideas desde nuestras experiencias?

Los talleres representaron el esfuerzo de acercarse a la cultura de paz a través de ejercicios lúdicos para que los niños se apropiaran de estos conceptos de manera gradual y natural. Trabajar con niños y facilitarles otra manera de ver el mundo es una gran experiencia y una oportunidad para incidir en proyectos sociales de transformación.

A manera de conclusión

La seguridad es un derecho humano ampliamente reconocido; hoy se plantea en términos de proteger un núcleo amplio de derechos, ya que no es suficiente inhibir el delito, sino que debe pensarse en una vida con plenitud de derechos

⁴ El resultado y las experiencias derivadas de los talleres y de la investigación serán publicados en un texto más amplio sobre arte y cultura de paz. También se está trabajando en un manual con base en la revisión de proyectos semejantes y la metodología colaborativa que se desarrolló para el programa piloto.

para todas las personas. La seguridad ciudadana ofrece esa visión en tanto que busca identificar y atender las causas de fondo que generan violencia, delincuencia e inseguridad.

Para un país en situación de violencia como México, la cultura de paz en términos de la UNESCO, o educar para la paz, resulta un planteamiento idóneo para la reconstrucción social y la búsqueda de una vida libre de violencia. En este sentido, la educación puede desempeñar un papel clave para la formación de valores y principios de cultura de paz en niños y jóvenes.

En la relación arte y cultura de paz, aunque este es un trabajo exploratorio sobre el uso del arte como herramienta para prevención de la violencia y la construcción de paz, podemos afirmar que hay numerosas experiencias en el mundo y en México que muestran una gran área de oportunidad. Si bien es cierto que pueden mejorarse los proyectos al establecerse diagnósticos previos, una metodología clara en la ejecución y una manera idónea para medir los resultados, muchos de ellos son realizados desde la sociedad civil, de manera autogestiva y con ausencia de financiamiento o medios para su realización.

Es necesario que en nuestro país pasen de ser buenas prácticas o proyectos que pueden ser exitosos (pero que se encuentran aislados), a convertirse en políticas públicas que trabajen a través de la educación y la comunidad en los niños y jóvenes de México en la formación de valores para una cultura de paz.

Referencias bibliográficas

- Abreu, J. (2001). Música para la paz. En *El contrato global. I Encuentro Internacional sobre Cultura de Paz*. Fundación Cultura de Paz, México, pp. 113-114. Recuperado de: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/musica/07musica005e.pdf>
- Alcalá, B. (2012). *Repensar México: un enfoque multidisciplinario*. México: Iexe Editorial.
- Ángel, A. (2018). México atraviesa el año más violento del que haya registro, con casi 16 mil asesinatos en 2018. El artículo usa los datos de incidencia delictiva actualizados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/mexico-violento-asesinatos-2018/>

- Barrera, J. (13 de diciembre 2016). “La lista negra de colonias inseguras”. *Milenio*. Recuperado de: http://www.milenio.com/firmas/jaime_barrera_rodri-guez/lista-negra-colonias-inseguras_18_865293531.html
- Barquero Brenes, A. R. (2014). Convivencia en el contexto familiar: un aprendizaje para construir cultura de paz. *Actualidades Investigativas en Educación*, pp. 1-19.
- Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014). Recuperado de: <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos-Portal/pdf/Bases120213.pdf>
- Betancourt, E. e Iskandar, A. (2013). Guía para la sistematización de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito. Programa para la convivencia humana. Estados Unidos: USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://www.pcc.org.mx/publicaciones/item/guia-para-la-sistematizacion-de-buenas-practicas-de-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito>
- Cabildo Quisicuba. (2018). Fundamentos y propósitos. Recuperado de: <http://www.cabildoquisicuba.cult.cu/>
- Camacho, Z. (2018). Contralínea. 118 mil jóvenes asesinados en 10 años de “guerra” contra el narcotráfico. Recuperado de: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/07/18/118-mil-jovenes-asesinados-en-10-anos-de-guerra-contra-el-narcotrafico>
- Camhaji, E. (2018). El drama de los desaparecidos en México se ceba con los más jóvenes. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/04/25/mexico/1524670527_083891.html
- Canclini, N. G. (2000). La globalización: ¿productora de culturas híbridas? Actas del III Congreso Latinoamericano de la Asociación Internacional para el Estudio de la Música Popular. Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://www.hist.puc.cl/iaspm/pdf/Garciacanclini.pdf>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2012.
- Canclini, N. G. (2001). *La producción simbólica. Teoría y método en sociología del arte*. México: Siglo XXI.
- Candina, A. (2006). *Comunidad y seguridad: una guía de prevención a nivel local*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana e Instituto de Asuntos Públicos

- de la Universidad de Chile, Chile. Recuperado de: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_02_comyseg.pdf
- Cerdas-Agüero, E. (2015). Desafíos de la educación para la paz hacia la construcción de una cultura de paz. *Revista Electrónica Educare*, pp. 135-154.
- Chapa, L.; Fernández, L. y Ley, S. (2014). Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia? *México Evalúa*. Recuperado de: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/MEX-EVA_INDX-PREVDELLOW.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Fiscalía Central del Estado. Estadísticas de alto impacto de la zona metropolitana. Recuperado de: http://infopublicafge.jalisco.gob.mx/Transparencia_PGJEJ/Estadisticas_PGJEJ/estadisticas_pgjej.htm
- Gutiérrez, V. (2014). La cultura, arma para prevenir la violencia en nuestro país. *El Economista*. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2014/10/08/cultura-arma-prevenir-violencia-nuestro-pais>
- INEGI. (2014). Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred). Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ecopred/2014/>
- INEGI. (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ndireh/2016/>
- INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regular/especiales/envipe/2017/>
- Informe Especial “Adolescentes, vulnerabilidad y violencia”. CNDH - CIESAS (2017). Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_adolescentes_20170118.pdf
- Jiménez-Bautista, F. (2011). Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352012000100001&script=sci_arttext&tlng=en

- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. (2012). Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_preven_soc_violencia.pdf
- Luna Cruz, N. (2006). Arte, cultura y prevención del delito se toman de las manos. *Crónica Jalisco, sección Cultura*. Recuperado de: <http://www.cronica-jalisco.com/notas/2014/9374.html>
- Manual de Organización Dirección de Programas Sociales Municipales*. Unidad del Programa “Zapopan, Ciudad de Todos”. Recuperado de: <http://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2011/11/Dirección-de-Programas-Sociales-Municipales.pdf>
- Manual para implementar y promocionar la Vía Recreativa*. (2009). Organización Panamericana de la Salud, Centro Nacional para la Prevención de Enfermedades Crónicas y Promoción de la Salud de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia; Vía RecreActiva de Guadalajara y Ciclovía de Bogotá. Recuperado de: https://cicloviarecreativa.uniandes.edu.co/espanol/images/anexos/CICLOVIASmanual_espanol.pdf
- Martín, R. (2013). Macanazos en Zapopan. *El Informador*. Recuperado de: <https://www.informador.mx/Ideas/Macanazos-en-Zapopan-20130522-0230.html>
- Martínez, M. (1999). El enfoque sociocultural en el estudio del desarrollo y la educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1(1:16-37). Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/6/1131>. Fecha de consulta: 31 de octubre de 2017.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2014). Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?, pp. 82. Recuperado de: <https://www.mexicoevalua.org/>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. (2017). Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?, pp. 106. Recuperado de: <https://www.mexicoevalua.org/>
- Montaño, E. (2015). Llenémonos de arte o nos comerá la violencia. Las revoluciones del siglo XXI son culturales, asegura el experto colombiano. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/02/cultura/a07n1cul>

- Muñoz, F. A. y Molina Rueda, B. (2010). Una cultura de paz compleja y conflictiva. La búsqueda de equilibrios dinámicos. *Revista de Paz y Conflictos*, pp. 44-61.
- ONU. (1997). Hacia una cultura de paz. Recuperado de: <http://www.un.org/es/ga/62/plenary/peaceculture/bkg.shtml>
- ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- ONU. (1999). Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Recuperado de: <http://www.un.org/es/ga/62/plenary/peaceculture/bkg.shtml>
- Organización de Estados Americanos. (2011). Hacia una cultura de la no violencia. El rol de las artes y la cultura: Paquete de trabajo. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/yearofculture/DOCs/manual%20campo%20espanol.pdf>
- Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018. (2014). *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 28 de abril. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342486&fecha=28/04/2014
- Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). (2014-2018). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Ramírez Hernández, S. (2017). *La desaparición de personas en México*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3335/1%202016_02_NE_Desapariciones_Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rojas Dávila, R. (s/f). La cultura de paz en el derecho internacional público: una breve introducción. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Roberto_Rojas_Davila.pdf
- Ruiz Sánchez, R. y Chinas Salazar, D. C. (coords.). (2015). *Seguridad ciudadana: alcances y desafíos*. Guadalajara: Sistema de Universidad Virtual.
- Sánchez, F. (2017). El Sistema Nacional para las Orquestas Juveniles e Infantiles. La nueva educación musical de Venezuela. *Revista Da Abem*. 18. Recuperado de: http://abemeducacaomusical.com.br/revista_abem/ed18/revista18_artigo8.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2011). Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011.

- Secretaría de Gobernación. (2014). Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014
- Solano, A. (2015). En el aire cerca de 182 mdp destinados al fondo Pronapred. *Milenio*. Recuperado de: http://www.milenio.com/cultura/fondos_PRO-NAPRED-actividades_culturales-cultura_prevenir_delito_o_531546890.html
- Subsemun. (2013). Proyecto I. Diseño de un Programa de Prevención de Adicciones y la Violencia a través de estrategias de arte y cultura dirigido a juventudes. *Guía de programas y proyectos para la prevención social de la violencia y la delincuencia*. Subsemun. Centro Nacional del Delito y Participación Ciudadana.
- UNESCO. Cuba. *El lugar del artista en la Sociedad*. Recuperado de: <http://portal.unesco.org/culture/es/files/32778/12336592555Cuba.pdf/Cuba.pdf>
- UNESCO. (1995). Hacia una cultura global de paz. Unesco, Filipinas. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001522/152204so.pdf>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2017.
- UNESCO. (1998). La cultura de paz y la acción de la UNESCO en los estados miembros. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001135/113537S.pdf>
- UNESCO. (2000). *Manifiesto 2000 para una cultura de paz y no violencia*. París: UNESCO. Recuperado de: http://www3.unesco.org/manifiesto2000/sp/sp_manifeste.htm. Fecha de consulta: 31 de octubre de 2017.
- UNESCO. (2014). Cuba es el país de América Latina y el Caribe con mayor índice en el Desarrollo de la Educación. *Cuba Debate*. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/02/01/unesco-cuba-es-el-pais-de-al-y-el-caribe-con-mayor-indice-en-el-desarrollo-de-la-educacion/#.Vsrz45V8OUk>
- UNESCO. (2015). *Documento de posición sobre la educación después de 2015*. París: UNESCO. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002273/227336s.pdf>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2017.

Universidad de La Habana. Departamento de Estudios Teóricos y Sociales de la Cultura, Facultad de Artes y Letras. Recuperado de: <http://www.uh.cu/letras>

Zamora, H. (2018). Cima-noticias. Femicidio infantil, brutal violencia contra niñas. Recuperado de: <https://www.cima-noticias.com.mx/noticia/femicidio-infantil-brutal-violencia-contra-ni>

CAPÍTULO 6

SEGURIDAD PÚBLICA, VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD EN MÉXICO

Jorge Luis Chabat Madrid*

La situación que enfrenta México en términos de seguridad pública es grave. La prevalencia delictiva ha crecido de manera constante en el último sexenio, al grado de que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Inseguridad Pública (ENVIPE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), estima que en 2017 había 25.4 millones de víctimas de 18 años y mayores. Esta cifra representa una tasa de 29 746 víctimas por cada 100 mil habitantes.

A este número habría que añadir la tasa de homicidios de 25 por cada 100 mil habitantes en 2017, tasa superior incluso a la de 24 homicidios por cada 100 mil habitantes registrada en 2011, año que llegó a su punto máximo durante la guerra contra el narcotráfico emprendida por el presidente Felipe Calderón Hinojosa. La tasa de homicidios bajó hasta 17 por cada 100 mil habitantes en 2014, para luego volver a repuntar. ¿Qué explica este incremento que contrasta con las promesas de campaña del presidente Enrique Peña Nieto acerca de reducir la violencia y la criminalidad durante su gobierno? Las razones son diversas.

Hay un problema estructural vinculado con la debilidad de las instituciones y con una política de tolerancia frente al crimen organizado desarrollada durante décadas por los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta política de tolerancia propició cambios en el mundo criminal, de tal forma que los grupos delincuenciales crecieron hasta llegar a tener el control territorial de algunas partes del país. Existen también razones más concretas como los diagnósticos

* Profesor investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jorgechabat@gmail.com.

imprecisos del fenómeno a enfrentar y las razones de conveniencia política al buscar hacer cambios en las políticas de seguridad de administraciones previas solo para obtener legitimidad frente a la opinión pública. Finalmente, se encuentra el tema del federalismo, que permitió la falta de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, así como el traslape de competencias en el combate al crimen organizado.

Antecedentes: el crecimiento del crimen organizado en México

El crimen organizado ha estado presente en la vida cotidiana de los mexicanos desde que México es un país independiente. Durante el siglo XIX –en buena medida debido a la debilidad de un Estado en formación–, existían grupos de delincuentes que asaltaban caminos, poblaciones o rutas marítimas. Algunos de ellos controlaban porciones del territorio nacional, como lo atestiguan las obras literarias de la época *Los Bandidos de Río Frío* de Manuel Payno o *El zarco* de Ignacio Manuel Altamirano. Incluso las Constituciones de 1857 y la de 1917 hablan de piratas y salteadores de caminos.

En la medida en que el Estado mexicano se consolidó a fines del siglo XIX, la acción de estos grupos criminales se redujo, aunque el desarrollo de un sistema político autoritario después de la revolución mexicana permitió la existencia de organizaciones criminales, pero en una relación de subordinación –y muchas veces de complicidad– frente al Estado.

Las bandas delincuenciales dedicadas al robo y al contrabando de bienes prosperaron durante el siglo XX, pero sin amenazar la hegemonía del Estado mexicano, debido a los acuerdos de corrupción con las autoridades. En este contexto, prosperaron las bandas dedicadas al tráfico de drogas ilegales, las cuales no constituían una amenaza a la gobernabilidad, pues eran constantemente controladas por el gobierno cuando rebasaban determinados límites. Durante los gobiernos del PRI, el Estado mexicano siguió una política de control de la criminalidad basada en la tolerancia de ciertas conductas y el castigo de otras.

Las reglas no escritas de este mecanismo propiciaban el desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico e incluso el uso de la violencia de manera limitada. Sin embargo, este sistema de “control” de la criminalidad tuvo dos

grandes problemas que hicieron que el modelo colapsara. Por un lado, se basaba en la corrupción tanto de políticos como de autoridades policiacas, lo que ocasionó una permisividad cada vez mayor de las actividades criminales por parte de las autoridades corruptas que buscaban incrementar sus ingresos. Por otro lado, la tolerancia a la criminalidad –principalmente el narcotráfico– generó una acumulación de recursos en las bandas criminales que desequilibró la relación de poder entre el crimen organizado y el Estado, y le dio más poder al primero, al punto que las autoridades perdieron el control.

Las reglas no escritas que debían seguir los criminales se rompieron: aumentó la violencia producto del enfrentamiento entre los grupos criminales, así como la violencia contra las autoridades e incluso contra la población a través de los delitos de extorsión y secuestro. Este fenómeno fue evidente durante el gobierno de Calderón Hinojosa, cuando los grupos criminales progresaron en algunas partes del país y tuvieron control territorial. Incluso el propio presidente Calderón reconoció este hecho al final de su sexenio (Calderón Hinojosa, 2014).

Como resultado de la política de tolerancia de los gobiernos del PRI, los grupos criminales evolucionaron de la etapa parasitaria, en la cual tenían el control de partes del Estado a través de la corrupción, a la etapa simbiótica, caracterizada por grupos criminales que poseen control sobre los órganos de decisión del Estado (Lupsha, 1996). Esta situación se hizo evidente en el sexenio de Peña Nieto, cuando el grupo criminal de los Caballeros Templarios controlaba el gobierno de Michoacán, al grado de que el Gobierno federal desplegó una intervención directa que reemplazó *de facto* a las autoridades estatales.

Si bien es cierto que la política de tolerancia hacia las actividades criminales que se mantuvo durante varias décadas por los gobiernos del PRI es el telón de fondo que explica el desarrollo de las bandas delincuenciales y de la violencia que el país experimenta en la actualidad, también existieron factores contingentes que aceleraron el crecimiento del fenómeno delictivo. Estos se relacionan con la transición política que experimentó el país a partir del año 2000, así como la dinámica propia de los grupos criminales, los diagnósticos imprecisos sobre la capacidad criminal, el uso político del tema de la seguridad y una frontera poco clara entre las atribuciones de la autoridad federal y las de las autoridades estatales y municipales.

La transición política y el quiebre de la política de control del crimen organizado

El quiebre del modelo de control de la criminalidad probablemente se dio en la década de los años noventa, cuando surgieron los grandes cárteles de la droga: Sinaloa, Tijuana, Ciudad Juárez y del Golfo. Estos cárteles se fortalecieron debido a que, desde mediados de la década de los ochenta, México se convirtió en el lugar de paso de la cocaína proveniente de Colombia dirigida al mercado estadounidense. Desde aquel momento hubo signos claros del creciente poder que tenían las bandas criminales ligadas al narcotráfico.

El secuestro y asesinato del agente de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) Enrique Camarena, en 1985, a manos de narcotraficantes mexicanos y en abierta complicidad con autoridades mexicanas, mostró el poder del crimen organizado en México. La corrupción de los cuerpos policiacos mexicanos, aunada a las presiones de Estados Unidos por el caso Camarena, propició que el gobierno mexicano desapareciera la Dirección Federal de Seguridad ese mismo año, lo cual mandó a muchos policías corruptos a las calles, quienes engrosaron las filas criminales. Las posteriores purgas en los grupos policiales durante el gobierno de Ernesto Zedillo tuvieron el mismo efecto, a tal grado que para mediados de la década de los noventa los índices de criminalidad se dispararon.

En este contexto, la transición política en el año 2000 con la llegada a la presidencia de la república de un candidato proveniente del Partido Acción Nacional (PAN) fue un factor que, en la opinión de varios autores, aceleró la pérdida de control del gobierno sobre los grupos criminales. Si bien no abunda la información sobre este aspecto, existe evidencia que sugiere que el gobierno mexicano llegó a actuar como mediador entre los grupos del narcotráfico hasta mediados de los años noventa (Valdés, 2013; Boullosa, 2016).

En este sentido, la elección de Vicente Fox como presidente en el año 2000 y la sustitución de muchos funcionarios federales, habría roto los canales de comunicación con los grupos criminales y propiciado una dinámica de enfrentamiento entre estos.

Hung-En Sung sostiene la tesis de que las transiciones a la democracia sin la consolidación de un Estado de derecho, son la combinación ideal para que aumenten los delitos predatorios contra la sociedad (Sung, 2004). Ese parecería ser el

caso de la transición con Vicente Fox: las viejas reglas de control de la criminalidad dejaron de funcionar y las nuevas reglas –que en principio deberían de ser las de un Estado de derecho–, no han logrado establecerse.

El descabezamiento de algunos cárteles de la droga por parte del gobierno de Fox contribuyó a la fragmentación de estos grupos criminales, lo cual propició una lucha cada vez más encarnizada por los territorios para transportar droga a Estados Unidos y venderla en el creciente mercado doméstico en México. En este contexto de fragmentación de las organizaciones dedicadas a la venta de droga –y en medio de una disputa cada vez más violenta entre estas bandas–, algunas organizaciones de narcotraficantes se transforman de manera radical, lo que da paso a organizaciones delictivas con nuevas características.

Los cambios en el mundo criminal

El cambio más notable en el mundo del narcotráfico –el cual tiene un impacto directo en los índices de violencia– se dio con el llamado Cártel del Golfo, dirigido por Osiel Cárdenas. Este líder criminal, a finales de la década de los años noventa, decidió crear una fuerza de sicarios profesionales de la violencia, al reclutar a militares mexicanos altamente entrenados.

Este grupo se llamó Los Zetas y estaba compuesto por miembros del llamado Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES), un cuerpo de élite dentro del ejército mexicano. Los miembros de este grupo eran militares entrenados en tácticas de supervivencia y reacción inmediata, utilizados para misiones de alto riesgo (Campbell, 2010). La incorporación de algunos de estos elementos al Cártel del Golfo cambió radicalmente el modo de operar de la delincuencia organizada en México.

A raíz de la creación de Los Zetas, las disputas entre las organizaciones de la droga se volvieron cada vez más violentas, lo que generó una espiral de ejecuciones y desapariciones que explica, en buena medida, la violencia por la cual atraviesa México en la actualidad. La capacidad operativa de Los Zetas, combinada con el debilitamiento del Cártel del Golfo a raíz del arresto de Osiel Cárdenas en 2003, los fortaleció como una organización propia y, a mediados de la década de 2000, operaban como una organización delictiva autónoma. Adicionalmente, algunos de los sicarios que entrenaron Los Zetas en el estado de Michoacán se

escindieron del Cártel del Golfo y en 2005 crearon la organización criminal conocida como la Familia Michoacana.

La aparición de Los Zetas como una organización criminal independiente y la consolidación de la Familia Michoacana no solo tuvieron un impacto directo en los niveles de la violencia criminal generada en México desde 2005, sino que también desarrollaron otras acciones delictivas. Tanto Los Zetas como la Familia se dedicaron a actividades criminales que depredan directamente a la sociedad, como el robo de cargamentos, secuestro, extorsión y trata de personas, así como el comercio ilícito de otros bienes –además de las drogas– como productos piratas y armas. Estas actividades también son responsables de la violencia que actualmente padece la sociedad mexicana.

El crecimiento vertiginoso de las actividades delictivas facilitó el reclutamiento de sicarios cada vez más jóvenes e inexpertos en el manejo de la violencia, lo cual, aunado a que la organización de Los Zetas se basa en la existencia de muchas células semiautónomas, ha propiciado un uso irracional de la violencia por parte de esta organización criminal. Uno de los ejemplos más claros es el ataque en Monterrey al centro de bingo llamado Casino Royale, en agosto de 2011. Este ataque fue perpetrado a plena luz del día por una célula de Los Zetas y tenía como propósito incendiar el local, pues el dueño se negó a pagar la cuota que exigía esta organización criminal. No obstante, la operación fue realizada con tal torpeza que en ella murieron 53 personas.

El uso de la violencia extrema por parte de Los Zetas generó una reacción espejo en otros grupos criminales, lo cual alimentó la espiral de violencia en que el país se ha sumido en las últimas dos décadas. Evidentemente, las acciones que realiza el Estado influyen en cómo se comportan los grupos criminales, pero el fenómeno de la criminalidad y la violencia no se podrían entender sin tomar en cuenta los cambios que han ocurrido dentro de las organizaciones criminales.

La estrategia de Calderón: fragmentar y controlar

La estrategia del gobierno del presidente Felipe Calderón para enfrentar al crimen organizado se basó en tres pilares. El primero consistió en una serie de operativos policíaco-militares desplegados en los territorios controlados por las bandas del crimen organizado. Estos operativos no evitaron el accionar de las

bandas criminales y, según algunos analistas, exacerbaron la violencia e impactaron en los derechos humanos (Escalante, 2011; Calderón *et al.*, 2015).

El segundo pilar fue una serie de reformas institucionales entre las cuales ocupa un lugar fundamental el fortalecimiento de la Policía Federal y el desarrollo de un sistema nacional de inteligencia para el combate del crimen organizado.

Adicionalmente, una parte importante de este proceso de reforma institucional buscó combatir la corrupción de los cuerpos policíacos. Para ello, se estableció el compromiso de aplicar los procesos de control de confianza a los cuerpos policíacos de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Lamentablemente, este proceso ha sido muy lento y en muchas entidades existe todavía un déficit serio en la aplicación de estos controles. Esto supone que un gran porcentaje de los policías mexicanos son potenciales colaboradores del crimen organizado.

El tercer pilar de esta estrategia era la colaboración internacional, la cual se centró en un acuerdo con Estados Unidos que entró en vigor en 2008 conocido como Iniciativa Mérida, cuyo objetivo era proporcionar a México una ayuda en equipo y entrenamiento de 1 400 millones de dólares en un plazo de tres años. No obstante, esta ayuda ha encontrado trabas burocráticas y no ha sido recibida en los plazos estipulados, aunque ciertamente refleja la preocupación de Estados Unidos por el crecimiento del crimen organizado en México en los últimos años.

Además de este acuerdo, México colabora de forma regular con varios países en el intercambio de información de inteligencia para el combate de los grupos criminales transnacionales. Es evidente que esta colaboración no tiene muchas posibilidades de éxito si no se realiza una reforma profunda de las instituciones policíacas y judiciales que implique erradicar la corrupción y volver más eficiente su funcionamiento. En este sentido, todo indica que esta tarea puede llevar varios años, antes de que México logre poner bajo control al crimen organizado.

Un balance de la estrategia aplicada por el gobierno de Calderón sugiere que si bien el propósito de fortalecer las instituciones era el correcto para disminuir la violencia en el largo plazo –y de hecho para abril de 2011 se comenzó a dar una disminución en la curva de homicidios que luego repuntó en 2014, probablemente por falta de continuidad de algunas reformas en el gobierno de Peña Nieto–, sí hubo una subestimación del potencial de los grupos del crimen organizado. Aunque la administración de Calderón no tenía muchas opciones, la falta de un

diagnóstico claro sobre la capacidad operativa y de fuego de los grupos criminales fue un factor que contribuyó a que la violencia aumentara en los primeros años de ese sexenio.

El uso político de las estrategias de seguridad

Un punto central de las críticas que desarrolló la oposición al gobierno de Felipe Calderón fue el incremento de la violencia durante ese sexenio debido a una mala estrategia de seguridad. El discurso articulado tanto del PRI como del Partido de la Revolución Democrática (PRD) –y por algunos analistas como Rubén Aguilar y Jorge Castañeda (Aguilar y Castañeda, 2009)– fue que el gobierno de Calderón realizó los operativos conjuntos contra el crimen organizado para obtener legitimidad ya que su triunfo electoral no fue claro o incluso porque fue obtenido mediante un fraude. Como consecuencia de esta argumentación, las promesas de los candidatos opositores al PAN en 2012 incluían un cambio radical en la estrategia de seguridad.

Estos planteamientos fueron realizados tanto por el candidato de la coalición de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, como por el de la coalición encabezada por el PRI, Enrique Peña Nieto. Incluso el asesor de seguridad de Peña Nieto, el general Óscar Naranjo, dijo que la meta del gobierno de Peña Nieto era que la violencia bajara en 50% durante los primeros 100 días (*El Espectador*, 2012).

En este contexto, el gobierno de Peña Nieto buscó mostrar a la opinión pública que su política de seguridad iba a ser diferente de la de su antecesor. Por ello, anunció cambios radicales que incluían la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, dependencia que había concentrado la mayor parte de las críticas a la estrategia de seguridad de Calderón, y sus funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación.

En este proceso, la Plataforma México, el instrumento de información que había implementado la administración previa, dejó de tener relevancia. Asimismo, el esfuerzo de fortalecimiento de la Policía Federal, hecho por el gobierno de Calderón, perdió impulso y se limitó a la incorporación de cinco mil elementos de la gendarmería como una parte de la propia Policía Federal. Adicionalmente, el gobierno de Peña Nieto buscó limitar los contactos con Estados Unidos, que tenían las diversas dependencias encargadas de la seguridad

(Defensa, Marina, Policía Federal) a una “ventanilla única”, que sería la Secretaría de Gobernación.

Los cambios realizados por Peña Nieto a la estrategia de seguridad no sirvieron para reducir los índices de violencia, y probablemente fueron la causa de que estos aumentaran. Incluso el presidente electo de México para el período 2018-2024, Andrés Manuel López Obrador, anunció que va a crear de nuevo la Secretaría de Seguridad Pública, con cuya desaparición en 2012 estuvo de acuerdo. Lo anterior muestra que un factor que probablemente haya contribuido a incrementar los índices de violencia en los últimos años fue el interés en instrumentar políticas diferentes a las de los gobiernos de otro partido sin sopesar la eficacia de estas estrategias.

El factor del federalismo en la crisis de inseguridad

La Constitución mexicana establece en su artículo 115 que una de las funciones de los municipios es la seguridad pública. El mismo artículo señala que esta función se define en los términos del artículo 21, dentro del cual se establece: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios” y que “El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Este sistema regula la transferencia de fondos federales a los municipios para seguridad pública y establece la obligación de los integrantes de este sistema de proporcionar información al secretario ejecutivo del sistema y de coordinarse para formular y ejecutar políticas de seguridad pública. Asimismo, el sistema establece la obligación de aplicar exámenes de control de confianza a los miembros de los cuerpos policiales y del sistema de procuración de justicia de todo el país.

Esta compartición de funciones, si bien en teoría es lo ideal para combatir la delincuencia, en la práctica ha mostrado ser la manzana de la discordia entre el Gobierno federal y los estados y municipios durante la última década. El presidente Felipe Calderón insistió durante su sexenio en la responsabilidad de las autoridades locales para enfrentar a la delincuencia. En agosto de 2008, Calderón

criticó al gobierno del Distrito Federal por no depurar a sus policías e instó a los gobiernos estatales y municipales a realizar esta depuración (Herrera, 2008).

Esta crítica a las autoridades locales fue repetida por el presidente a lo largo de su sexenio. En marzo de 2009, por ejemplo, Calderón insistió en que “cuando los tres órdenes de gobierno trabajan juntos, es posible avanzar en el combate a la delincuencia” (Jiménez, 2009). Al finalizar su gobierno, Calderón hizo un balance de los éxitos y fracasos de su estrategia de seguridad y volvió a adjudicar estos a la presencia o falta de colaboración de las autoridades locales:

en aquellas entidades o ciudades donde la autoridad local colaboró decididamente con las autoridades federales en las tareas de coordinación y de manera especial en la depuración de sus propios cuerpos policíacos, el fenómeno de la criminalidad se redujo notablemente. Éste fue el caso de Baja California, a partir de 2008, y de Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010. Por el contrario, en aquellos lugares donde los gobiernos locales no depuraron sus cuerpos policíacos, los operativos federales sólo tuvieron un efecto temporal, pero la situación dista mucho de resolverse, y en cuanto se reducía la presencia federal el problema se agravaba. Éste fue el caso de Guerrero, Tamaulipas y, especialmente, Michoacán (Calderón Hinojosa, 2014, p. 45).

A pesar de las críticas del presidente Calderón, la responsabilidad local no fue plenamente aceptada por los partidos opositores al PAN, quienes veían en esta acusación una manera de evadir la responsabilidad que correspondía al Gobierno federal, debido a que el combate a la delincuencia organizada es un delito del fuero federal.

La presidenta del PRI, durante el sexenio de Calderón, Beatriz Paredes, criticó al Gobierno federal por querer “lavarse las manos y pretender hacer creer que el tema del crimen organizado y del narcotráfico corresponde a los gobiernos de los estados y municipios” (Astorga, 2015, pp. 50-51). En esa tónica, el entonces presidente del Senado, el priísta Manlio Fabio Beltrones, señaló que en tiempos de la hegemonía priísta la seguridad “funcionaba mejor, porque el gobierno en turno, me refiero al priísta, te decía: ‘Sí, yo asumo mi responsabilidad’” (Astorga, 2015, p. 51).

A pesar de que el PRI era reacio a reconocer la responsabilidad de las autoridades estatales y municipales, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se

ha repetido el discurso que reclama una mayor colaboración de las autoridades locales en las labores de seguridad. El 30 de septiembre de 2014, a unos días de la desaparición de los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, Peña Nieto fue insistente en la responsabilidad de los gobernadores: “Hay coordinación del Gobierno de la República con los gobiernos estatales, pero también es muy claro que el Gobierno federal no puede sustituir las responsabilidades que tienen los propios gobiernos estatales” (*Expansión*, 2014).

Esta posición la repitió el presidente mexicano en diciembre de 2014, al enviar al Senado una iniciativa de reforma en seguridad (Robles, 2014). En junio de 2016, al inaugurar el Centro de Control, Comando Comunicación y Calidad (C5) de Toluca, el presidente insistió en la necesidad de colaboración por parte de los gobiernos estatales para hacer frente a una delincuencia organizada con crecientes capacidades de operación y financiamiento (Vargas, 2016).

Es evidente que este llamado constante del Gobierno federal por una mayor colaboración de las autoridades locales, tanto en gobiernos del PAN como del PRI, refleja una debilidad a nivel local confirmada por hechos tan lamentables como la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa o la total penetración criminal en el gobierno de Michoacán. Es cierto que la delincuencia es multifactorial, pero una explicación del hecho de que esta haya prosperado más en algunos estados y ciudades del país que en otros, es sin duda la diferente capacidad –y voluntad– de las autoridades locales. Eso explicaría por qué en el sexenio de Calderón en algunas ciudades se logró reducir la violencia de manera significativa (Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey) y en otras no.

Una razón obvia: la capacidad de fuego y de corrupción del crimen organizado

El modelo federal se basa en que el Estado, como un todo, es más eficiente para garantizar la seguridad si esta es llevada a cabo por las autoridades locales cercanas a la población; ese ha sido un argumento –que no deja de tener validez– repetido constantemente por quienes se oponen al mando único estatal. Sin embargo, las ventajas del federalismo securitario desaparecen cuando las autoridades locales se enfrentan a una delincuencia organizada con una capacidad de fuego y de corrupción que supera la capacidad de las autoridades locales. Los ejemplos

de autoridades locales cooptadas –e incluso subordinadas– al crimen organizado abundan (los casos de Ayotzinapa y Michoacán son solo una muestra).

Existen muchos ejemplos de autoridades locales asesinadas por negarse a ceder ante las demandas del crimen organizado. Además, es evidente que no todos los estados y municipios tienen los mismos recursos. Incluso algunos municipios cuentan apenas con un par de policías pobremente entrenados y armados, con salarios raquíticos, lo cual los vuelve altamente vulnerables frente a la delincuencia. Se ha buscado subsanar estas fallas al incrementar los salarios de los policías municipales y establecer un modelo de carrera policial en algunos estados, así como brindar protección federal a algunas autoridades locales. No obstante, el resultado está lejos de ser satisfactorio. El problema persiste: lo cierto es que las autoridades locales no fueron diseñadas para combatir una delincuencia transnacional con recursos abrumadores de fuego y de dinero.

Quienes se oponen a quitarle facultades en materia de seguridad a los estados y municipios argumentan, no sin razón, que la corrupción también existe en las esferas más altas. Las dos fugas de Joaquín “El Chapo” Guzmán de prisiones de alta seguridad lo confirman. Sin embargo, lo cierto es que si bien la corrupción se presenta a nivel federal, no parece haber llegado a los extremos de Iguala o de Michoacán, en los cuales prácticamente los criminales eran el Estado. Una razón de lo anterior tiene que ver con la evolución del crimen organizado en México durante la última década y media.

Como se ha mencionado, a partir de este siglo se evidenció un cambio cualitativo en la naturaleza del crimen organizado: de ser una actividad dedicada fundamentalmente al tráfico de drogas, pasó a ser cada vez más una actividad que abarcaba una serie de delitos contra la población, como extorsión, secuestro, trata de personas, entre otras. Esto debido al cambio de un modelo criminal de actividades ilícitas de paso, a uno de control territorial, derivado del crecimiento del mercado interno de la droga.

Una vez que existía el control de un territorio, para la delincuencia organizada era más funcional corromper y amedrentar a las autoridades locales, quienes ofrecían poca resistencia a las balas y a los dólares. Un elemento que propició este fenómeno fue la fragmentación de los grandes cárteles de la droga. Las organizaciones criminales se volvieron cada vez más locales que nacionales y el entorno institucional que debían enfrentar y, eventualmente dominar, era el local.

Corromper y amedrentar a las autoridades locales tenía, además, una gran ventaja para las organizaciones delictivas: atraía menos reflectores. Esto permitió que las bandas criminales pudieran seguir operando en varios estados de la república sin que la información sobre sus actividades fuera pública. Un ejemplo de esto es el control del Penal de Piedras Negras, Coahuila, que Los Zetas mantuvieron durante varios años en complicidad de las autoridades estatales, el cual salió a la luz pública tiempo después.

¿Es la centralización la solución?

Existen dos argumentos en contra de la centralización en materia de seguridad. El primero está relacionado con la posibilidad –ya mencionada– de corrupción a nivel federal. El segundo está vinculado a un posible uso político de las facultades de la federación en contra de los estados o municipios gobernados por partidos políticos diferentes al de la presidencia de la república. Como ejemplo del primer argumento se plantea la hipótesis sostenida por algunos analistas (Hernández, 2010), de que el gobierno de Calderón pactó con el Cártel de Sinaloa, lo cual mostraría que la corrupción también se da a ese nivel. No obstante, es un argumento difícil de probar, al menos como una política de Estado, aunque desde luego es probable que haya existido y continúe la complicidad de funcionarios federales con esta organización criminal; también es innegable que hay corrupción a nivel federal.

El enfrentamiento armado entre policías federales en el aeropuerto de la Ciudad de México en junio de 2012, al parecer por un cargamento de droga en disputa, es una muestra de esto. Otro ejemplo es el ataque a un vehículo de la Marina con diplomáticos estadounidenses a bordo en Tres Marías, Morelos, por parte de policías federales vestidos de civil en agosto de 2012. Sin embargo, lo cierto es que el Gobierno federal está más expuesto al escrutinio nacional e internacional, lo cual dificulta –aunque ciertamente no elimina– la corrupción.

Respecto al argumento del uso político por parte del Gobierno federal, este es un riesgo que se encuentra presente. En 2010, algunos medios y analistas acusaron al gobierno de Calderón de usar políticamente el “michoacanazo” (la detención de una treintena de presidentes municipales en Michoacán por presuntos nexos con el narco). Este argumento también fue utilizado cuando el

presidente Peña Nieto propuso una serie de reformas en materia de seguridad en noviembre de 2014.

Dos de las principales reformas estaban vinculadas con un acotamiento del federalismo en el tema de seguridad. Una era sobre el “mando único” estatal, que buscaba tener un solo mando policial por cada estado en lugar de los más de dos mil cuerpos policiacos que existen por cada municipio. La otra planteaba la intervención del poder federal en los casos donde hubiera evidencia clara de penetración por parte del crimen organizado en gobiernos municipales. Ambas propuestas reflejaban el clima de opinión luego de la desaparición de los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, hecho que evidenció la complicidad de los cuerpos policiacos municipales con los grupos criminales.

Si bien existe el riesgo de un uso político por parte del Gobierno federal, también es cierto que hay varios casos evidentes de penetración de gobiernos municipales por parte de grupos criminales. Para resolver este dilema, una solución sería que las intervenciones federales no se dieran en automático, sino que contarán con una aprobación judicial otorgada ante la presentación de evidencia clara de esta penetración.

Conclusiones y recomendaciones

Las razones del incremento de la violencia y la criminalidad en México durante las últimas dos décadas son varias. Algunas son históricas, como la herencia de una institucionalidad débil, así como una política de tolerancia hacia las actividades criminales, en particular el narcotráfico, bajo el supuesto de que esta era una actividad que no afectaba al país –solo a Estados Unidos– y que incluso podría dejar algunos beneficios públicos (como la derrama económica) y privados (como el aumento de los ingresos de los funcionarios corruptos).

Otro argumento que incide en la tasa de violencia es la evolución de las organizaciones criminales, fortalecidas por la política de tolerancia seguida por el gobierno, así como la aparición, a fines del siglo pasado, de un actor clave en la espiral de violencia del país: el grupo criminal de Los Zetas.

Causas más puntuales y ubicadas en momentos específicos de la historia son: la transición política en el año 2000 que debilitó los mecanismos de control gubernamentales sobre el crimen organizado sin que el mecanismo de control lógico –el

Estado de derecho— se hubiera consolidado. Otras razones tienen que ver con las decisiones de dos presidentes: Calderón y Peña Nieto. El primero decidió lanzar una guerra contra el narcotráfico, la cual era en cierta forma inevitable debido al crecimiento de los grupos criminales, pero que careció de un diagnóstico previo sobre las capacidades de estos grupos. El segundo determinó, por razones políticas, hacer modificaciones importantes a las instituciones que había utilizado Calderón en su estrategia de combate a la delincuencia, y que ya empezaban a mostrar una baja en la curva de violencia. El resultado fue un repunte de la violencia a niveles incluso mayores a los mostrados en el sexenio anterior.

Finalmente, un factor que ha contribuido a disminuir la efectividad del Estado mexicano para combatir a la delincuencia es la ausencia de claridad entre las atribuciones de las autoridades federales, estatales y municipales. Esta falta de claridad ha propiciado que las autoridades locales deleguen la responsabilidad de la seguridad a un Gobierno federal que ha mostrado estar abrumado con el combate a los diferentes grupos delincuenciales que han proliferado en el país en la última década.

Estos problemas de coordinación, aunados al hecho de que los grupos criminales han incrementado de manera importante su capacidad de fuego en los años recientes, han impedido un combate eficaz de la delincuencia, lo cual sin duda ha colaborado a que los índices de criminalidad y violencia no hayan disminuido.

Debido al carácter multifactorial de la inseguridad, las soluciones no son sencillas ni rápidas. Evidentemente, un elemento fundamental para lograr mejores niveles de seguridad es el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho. Esto implica poner en el centro de la estrategia la reducción de la corrupción y la impunidad. Se requieren mejores diagnósticos del problema y que los gobernantes no caigan en la tentación de destruir los avances logrados por razones políticas. También hay que repensar el marco federal y eliminar los obstáculos para una mejor coordinación entre autoridades locales y federales.

Bibliografía

Aguilar V., Rubén y Castañeda, Jorge G. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.

- Astorga, Luis. (2015). *¿Qué querían que hiciera?* México: Grijalbo.
- Boullosa, Carmen y Wallace, Mike. (2016). *Narcohistoria. Cómo Estados Unidos y México crearon juntos la guerra contra las drogas*. México: Taurus.
- Calderón Hinojosa, Felipe. (2014). *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*. México: Debate.
- Calderón, Gabriela; Robles, Gustavo; Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz. (2015). The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59 (8), pp. 1455-1485.
- Campbell, Lisa J. (2010). Los Zetas: operational assessment. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21 (1), pp. 65-80.
- El Espectador*. (2012). Naranjo propone plan para reducir violencia en México en 100 días. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/naranjo-propone-plan-reducir-violencia-mexico-100-dias-articulo-357979>. 7 de julio. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Escalante, Fernando. (2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Articulo=1943189>. 3 de enero. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Expansión*. (2014). Peña Nieto pide al gobierno de Guerrero asumir responsabilidad frente a la violencia. Recuperado de: <http://expansion.mx/nacional/2014/09/30/pena-pide-al-gobierno-de-guerrero-asumir-responsabilidad-ante-la-violencia>. 30 de septiembre. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Hernández, Anabel. (2010). *Los señores del narco*. México: Grijalbo.
- Herrera Beltrán, Claudia. (2008). Reprocha Calderón al GDF la falta de unión ante la inseguridad. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/06/index.php?section=politica&article=003n1pol>. 5 de agosto. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Jiménez, Sergio Javier. (2009). Calderón pide no echarse la bolita por inseguridad. *El Universal*. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/582625.html>. 10 de marzo. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Lupsha, Peter A. (1996). Transnational Organized Crime versus the Nation-State. *Transnational Organized Crime*, vol. 2 (1), pp. 21-48.

- Robles de la Rosa, Leticia. (2014). Responsabilizan a gobernadores; Peña Nieto envía iniciativa anticrimen al Senado. *Excélsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/02/995411>. 2 de diciembre. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.
- Sung, Hung-En. (2004). State failure, economic failure and predatory organized crime: a comparative analysis. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 41 (2), pp. 111-129.
- Valdés Castellanos, Guillermo. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- Vargas, Rosa Elvira. (2016). Llama Peña Nieto a no dejar toda la seguridad al Gobierno federal. *La Jornada*. Recuperado de: <http://www.jornada.com.mx/2016/06/04/politica/014n1pol>. 4 de junio. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018.

CAPÍTULO 7

DIEZ AÑOS DE VIOLENCIA HOMICIDA EN MÉXICO. EL PROBLEMA DE LAS ESCALAS DE OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS DEL FENÓMENO

Radamanto Portilla Tinajero*

Introducción

A una década del surgimiento de la epidemia de violencia homicida en México, es necesario preguntarnos cómo analizamos el fenómeno y qué tipo de explicaciones generamos. ¿Es suficiente el conocimiento que se ha producido?, ¿es adecuado el método de análisis que se ha utilizado? La violencia homicida parece incontenible –y continúa intensificándose–, a pesar de los esfuerzos que se han realizado por comprenderla para encontrar alternativas de solución. Lo que se propone en este capítulo es pensar en nuevas formas de tratar el problema, con el fin de visualizar aspectos de la violencia que hemos omitido y que podrían aportarnos otras pistas para su intervención.

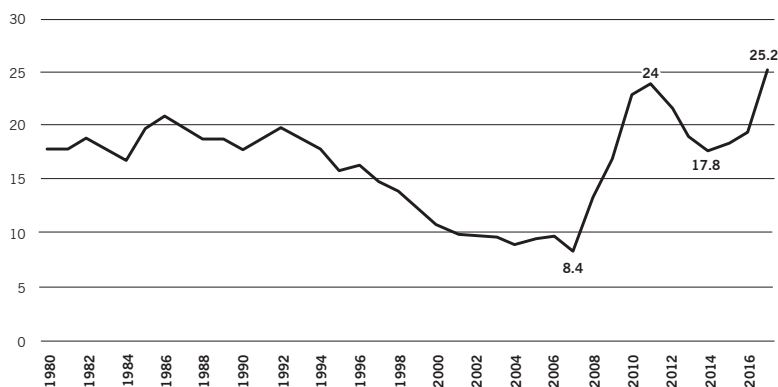
La idea central de la propuesta versa en torno a cambiar las escalas de observación y análisis que se utilizan cuando se estudia la violencia homicida. Esta idea es una analogía de las representaciones geográficas hechas en los mapas; sobre esto se profundizará en los siguientes apartados. Otra arista de esta propuesta es el reconocimiento de la diversidad y complejidad del fenómeno de la violencia homicida, lo que implica reconocer que hay diferentes tipos que se manifiestan en distintos momentos y lugares, y con magnitudes diversas. El reconocimiento, determinado por la escala dentro del análisis, es importante para el diseño de las políticas públicas porque permite entender que no hay una sola alternativa para el problema, o que una solución pueda ser efectiva para un tipo específico de violencia,

* Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: radamanto.portilla@gmail.com.

en cierto momento y en determinado lugar, pero no para otro. Con esto en mente, las intervenciones públicas podrían ser más eficientes y eficaces.

Lo que sabemos de la escalada de la violencia homicida

A una década de la escalada de violencia homicida en México, ¿qué es lo que sabemos? En estos diez años, han sido asesinadas cerca de 240 mil personas, poco más del doble que en la década anterior. A nivel nacional, la incidencia de homicidios se incrementó de manera constante y exponencial a partir de diciembre de 2007, un año después de la implementación del Operativo Conjunto Michoacán o del inicio de la denominada Guerra contra el Crimen Organizado (GCO), hasta llegar a su punto más alto en mayo de 2011 (mes en que se cometieron 2 607 homicidios) (ver gráfica 1).



Gráfica 1. Evolución histórica de la tasa de homicidios, 1980-2017.

Nota: para el cálculo de las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes se utilizaron las estimaciones de población por entidad y nacional 1990-2030 publicadas por el Conapo.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales, 2017.

El año más violento en la historia del país había sido 2011: ocurrieron 27 213 homicidios, una tasa de 24 asesinatos por cada 100 mil habitantes. Pero la reciente publicación de la estadística de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018), correspondiente a 2017, reporta 31 174 homicidios (25.2 homicidios por cada 100 mil habitantes), lo que lo convierte en el año de mayor violencia homicida.

En los años 2012 y 2014 se presentó una reducción del delito de homicidio, aunque no con la magnitud esperada: los datos alentaban las esperanzas hacia una mejor situación (Guerrero-Gutiérrez, 2015). Sin embargo, en 2015 nuevamente se revirtió la tendencia, hasta llegar al estado actual.

El fenómeno de la violencia criminal de la última década ha sido estudiado de forma exhaustiva, especialmente su manifestación más impetuosa: los homicidios. La mayoría de estos estudios encuentran una relación entre la política de combate contra el crimen organizado, también conocida mediáticamente como la guerra contra el crimen organizado,¹ y el incremento de la violencia criminal homicida (Atuesta & Ponce, 2017; Atuesta & Ponce, 2016; Escalante, 2011; Guerrero-Gutiérrez, 2010 y 2011; Merino, 2011; Osorio, 2013; Ríos, 2013; Shirk & Wallman, 2015, entre otros).

Todo parece indicar, *grosso modo*, que la política de combate contra el crimen organizado² desencadenó una guerra por el territorio, en la que se han enfrentado los distintos cárteles y células delictivas que tienen presencia en México. Las evidencias demuestran que esto es altamente probable; sin embargo, al cambiar la escala de análisis, los datos muestran otra cosa.

Los datos a nivel nacional de la evolución de los homicidios dan a conocer tres períodos de inflexión o coyuntura: 2007, 2011 y 2014. Es decir, tres momentos en los que cambia de dirección la tendencia del indicador. Respecto al primero, de 2007-2008, hay una idea, pero de 2011 y 2014 aún no se han encontrado investigaciones que propongan alguna explicación; en el mejor de los casos, arrastramos la misma justificación para el primer momento de inflexión.

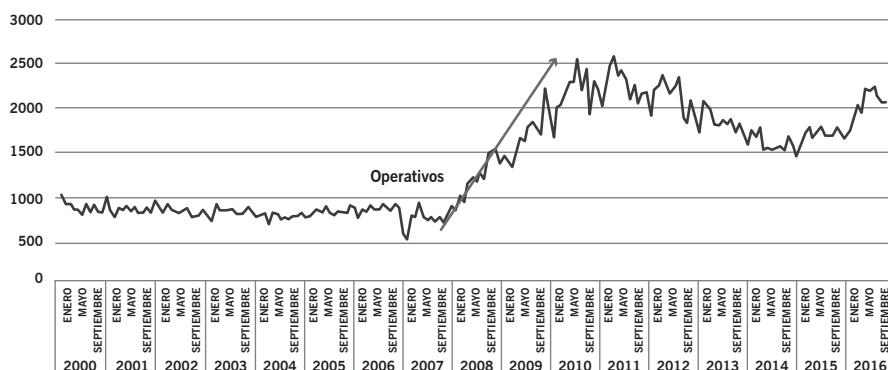
El primer punto donde cambia la tendencia de la violencia homicida coincide con el inicio de la denominada guerra contra el crimen organizado. En diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón Hinojosa implementó el Operativo Conjunto Michoacán, con el cual se inauguró la estrategia federal de combate

¹ En diciembre de 2006 el Gobierno federal inició un conjunto de operativos cuyo objetivo era rescatar los espacios públicos, generar una nueva cultura de la legalidad, erradicar los plantíos ilícitos, acotar el tráfico de enervantes y desmantelar los puntos de ventas de drogas (Guerrero-Gutiérrez, 2012). Como justificación se apeló a los “altos” niveles de violencia que se registraban en algunos estados del país, principalmente en Michoacán (*La Jornada*, 12 de diciembre de 2006. El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>).

² En la política de seguridad, de combate contra el crimen organizado o de las drogas, no existe consenso respecto a si se trata de una u otra, o solo una parte de esta (por ejemplo, los operativos conjuntos); en ocasiones se utiliza de manera indiscriminada.

contra el crimen organizado. Los dos meses siguientes se implementaron cuatro operativos más. Para febrero de 2007 había cinco operativos conjuntos en ocho entidades del país: Michoacán, Baja California (Tijuana), Chihuahua, Durango y Sinaloa (Triángulo Dorado), Guerrero, Nuevo León y Tamaulipas; el otro gran operativo conjunto, el de Juárez, se inició en marzo de 2008.³

Según los datos, el incremento de la violencia homicida inició en diciembre de 2007, diez meses después de la implementación de los primeros operativos conjuntos, es decir, la escalada de la violencia homicida no fue inmediata (ver gráfica 2); sin embargo, existen fuertes razones para atribuirla a la estrategia de combate contra la delincuencia.⁴



Gráfica 2. Evolución histórica de homicidios por mes, 1980-2017.

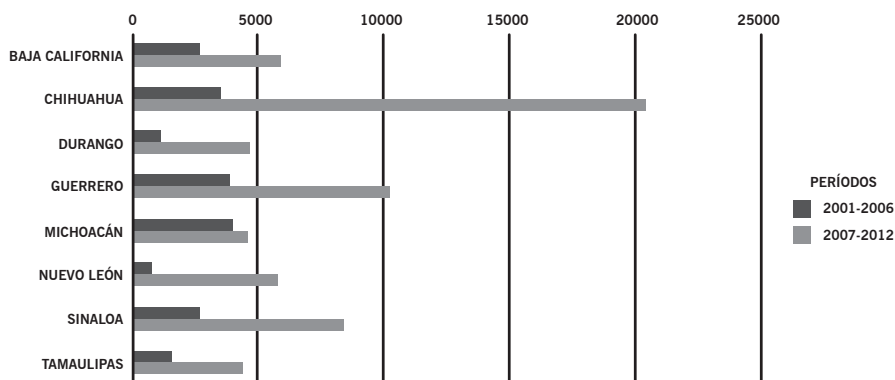
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2000-2016.

El artículo de Escalante (2011), Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso, consolida la hipótesis de que los operativos conjuntos, es decir, la política de combate contra la delincuencia organizada, son la causa del incremento de la violencia homicida. Las evidencias lo respaldan. Por ejemplo, se encuentra una variación significativa en la totalidad de homicidios de estas entidades con

³ Se excluye el operativo en Veracruz porque las fuentes de información (medios e informes oficiales) presentan grandes contradicciones respecto a la fecha de su implementación.

⁴ Según los registros del INEGI, el mes de febrero de 2007 registró el menor número de homicidios desde el año 2000: enero y febrero de ese año son los meses con el menor número de homicidios (598 y 508, respectivamente). En los meses subsiguientes volvió a darse un alza en las cifras, pero no superaron significativamente los registros de 2006. Según los datos, los meses en los que se implementaron los operativos conjuntos fueron los más pacíficos del presente siglo. Pero esto cambió radicalmente pocos meses después.

respecto al antes y después de los operativos (ver gráfica 3); la mayoría de los homicidios se concentraban en estas entidades; en el período 2007-2011, el 54.3% se cometieron en estos ocho (tabla 1).



Gráfica 3. Número total de homicidios antes (2001-2006) y después (2007-2012) de los operativos conjuntos.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2000-2016.

Tabla 1. Distribución porcentual del total de homicidios por entidad, 2007-2011

Entidad de ocurrencia	2007	2008	2009	2010	2011	Total	%
Chihuahua	520	2 681	3 742	6 431	4 554	17 928	18.6
México	1 236	1 583	1 861	2 160	2 607	9 447	9.8
Guerrero	746	1 055	1 802	1 598	2 392	7 593	7.9
Sinaloa	391	878	1 409	2 430	1 887	6 995	7.3
Baja California	368	1 090	1 500	1 522	823	5 303	5.5
Ciudad de México	849	925	983	1 106	1 086	4 949	5.1
Jalisco	445	550	687	1 115	1 560	4 357	4.5
Nuevo León	278	249	341	989	2 312	4 169	4.3
Durango	178	431	1 050	1 109	1 109	3 877	4.0
Michoacán de Ocampo	546	653	936	694	859	3 688	3.8
Oaxaca	573	606	618	721	696	3 214	3.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	390	339	673	482	1 026	2 910	3.0
Tamaulipas	194	266	311	1 018	1 085	2 874	3.0
Sonora	326	440	580	751	516	2 613	2.7
Guanajuato	221	301	491	450	619	2 082	2.2
Resto de entidades	1 608	2 221	2 821	3 519	4 309	14 478	15.0

Nota: se resaltan las entidades en donde se implementaron operativos conjuntos.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2000-2016.

A este estudio le siguieron algunas réplicas, como la de Merino (2011), que intentaron refutar los planteamientos, pero terminaron confirmándolos. De ahí surgió una serie de investigaciones que reforzaron la relación causal entre los operativos conjuntos, o algún aspecto de la política de seguridad y combate contra el crimen organizado, y el incremento de la violencia homicida (Atuesta & Ponce, 2016; Calderón, Magaloni, Robles, & Díaz-Cayero, 2015; Durán-Martínez, 2015; Guerrero-Gutiérrez, 2011 y 2012, Ríos, 2012 y 2013; Shirk & Wallman, 2015, entre otros).

También se llevaron a cabo estudios sobre el efecto de los factores estructurales, como la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades para el desarrollo, el desempleo, etcétera, en la escalada de violencia (Azaola, 2012a y 2012b; Bergman, 2012; Gómez & Merino, 2012; Osorio, 2012; Vilalta & Muggah, 2016, entre otros). Sin embargo, las investigaciones que establecen relaciones de causalidad entre la calidad del Estado, la democratización del sistema político, el papel de la política y las intervenciones públicas en la dinámica de la violencia criminal organizada generan mejores explicaciones sobre la dinámica de la violencia homicida de la última década.

El problema de la mayoría de estos estudios es que no explican por qué o cómo es que se establecen las relaciones de causalidad. En otras palabras, se limitan a reconocer una relación entre variables, lo que se conoce en estadística como correlaciones. En el mejor de los casos, evalúan cuál es el efecto neto de un factor (o variable independiente) sobre un resultado (o variable dependiente), a través del método de las regresiones u otros. Pero profundizan poco sobre cómo es que ese factor generó tal resultado, en qué condiciones y en qué casos (Ragin, 2014; Rihoux & Ragin, 2009).

Aunque se ha producido mucho conocimiento sobre el fenómeno de violencia, aún no hemos podido “mirar dentro de la caja negra”.⁵ Es decir, todavía no podemos

⁵ La mayoría de los argumentos no explican las variaciones de la violencia homicida en términos de magnitud, temporalidad ni expresión. Cuando establecen una relación causal directa entre la política de seguridad y la violencia criminal, muchos carecen de una explicación lógica de la causalidad: ¿por qué el despliegue de las fuerzas armadas provoca que los criminales se maten entre ellos? Cuando explican la relación causal tienden a generalizar los resultados, con lo que se ocultan dinámicas internas con mayor poder explicativo: las detenciones y asesinatos de líderes de grupos criminales incrementan la violencia, por la fragmentación y competencia entre los grupos; pero eso no ocurre en todos los casos, ¿por qué? No explican la magnitud de la violencia criminal: ¿por qué en algunas entidades, municipios o ciudades, la violencia se triplicó y en otros no? Tampoco se explica por qué en algunos lugares la violencia surgió con bastante diferencia temporal. Menos se explican las distintas formas de la violencia criminal: ¿por qué en algunos territorios hubo masacres, decapitados, cuerpos colgados en puentes peatonales o fosas comunes?

explicar cabalmente por qué la implementación de los operativos conjuntos provocó que los grupos criminales reaccionaran violentamente. Menos aún podemos explicar por qué esto es así en algunos casos y no en otros. Lograr ese grado y profundidad de explicación nos parece que solamente es posible al cambiar el enfoque teórico y metodológico con el que se realizan las investigaciones. Una alternativa es modificar la escala con la que nos aproximamos al fenómeno de la violencia criminal homicida.

Respecto a los otros dos puntos de inflexión que muestran los datos, los que se presentan en 2011 y 2014, sabemos poco sobre lo que sucedió. El trabajo de los investigadores del fenómeno de la violencia se ha concentrado en tratar de responder el motivo por el cual se incrementó la violencia, lo que guía la mayoría de las explicaciones expuestas anteriormente. Pero hasta ahora no hemos encontrado que se planteen por qué se redujo la violencia, particularmente a partir de 2011, o la razón de su incremento nuevamente en 2014-2015.

Aún nos falta generar más conocimiento sobre el fenómeno de la violencia criminal, y no es pertinente quedarnos con explicaciones generales y soluciones omniabarcadoras. Por ello proponemos cambiar la escala con la que nos aproximamos y analizamos este fenómeno. Quizás ahí encontremos esos “engranajes” o elementos que nos faltan para entender todo el mecanismo.

La importancia de las escalas en el análisis e interpretación del fenómeno de la violencia

Pensemos la escala de aproximación como una analogía a las escalas de los mapas geográficos (ver figura). La escala de un mapa es la relación existente entre una distancia sobre el mapa y su correspondiente sobre la superficie terrestre. Dicho de otra manera, es la relación entre las dimensiones reales y las de la representación. En este sentido, las escalas de los mapas nos darán una imagen o representación de la geografía, la cual cambiará según la escala. Esto implica que la escala condiciona lo que podemos ver y lo que no; es decir, hará visibles algunas cosas, pero también ocultará otras.

En la figura se representa un territorio en cuatro escalas.⁶ En la representación de la esquina inferior derecha vemos un amplio territorio, pero perdemos la capacidad de distinguir las singularidades del contorno o rasgos particulares del terreno (por ejemplo, la existencia de lagos, ríos, cuencas, etcétera). Conforme se reduce la escala se hacen visibles las singularidades, los detalles, pero no hay una visión general o amplia del territorio. Con las escalas siempre ganamos algo, pero también perdemos otra cosa. Esto no es nuevo en las ciencias sociales. Regularmente trabajamos en dos grandes escalas: la macro y la micro. En algunos casos también se habla del nivel meso, como una escala intermedia.



Figura. Representaciones del territorio según diferentes escalas cartográficas.
Fuente: elaboración propia con el *software* Mapa Digital de México del INEGI, 2018.

La mayoría de las explicaciones de la violencia homicida se han generado en determinada escala, en la cual se visualiza el fenómeno a nivel nacional,⁷ y parecen ser válidas a esta escala. Pero cuando cambiamos la escala nos damos cuenta de que el fenómeno no se comporta exactamente igual y algunas de esas explicaciones pierden validez o se refuerzan.

⁶ Las imágenes están ordenadas en sentido inverso a las manecillas del reloj, comienzan en la esquina inferior derecha, que corresponde a la escala más amplia.

⁷ Aunque los estudios usen como unidad de análisis las entidades o los municipios, el tratamiento metodológico y las explicaciones se dan a nivel nacional.

Lo que proponemos es utilizar una escala que nos permita reconocer la diversidad y complejidad del fenómeno de la violencia homicida, sin caer en singularidades que impidan la comparación o cierto grado de generalización. Esta propuesta será ilustrada al aplicar a tres dimensiones del fenómeno de la violencia: temporal, espacial y su naturaleza o forma de la violencia. Con esto intentaremos mostrar las diferentes lecturas o representaciones del fenómeno que se genera al utilizar diferentes escalas, y cómo esas interpretaciones, en algunos casos, fortalecen la hipótesis de que los operativos conjuntos fueron una causa del incremento de la violencia, y en otros no.

Tabla 2. Propuesta de escalas de aproximación y análisis al fenómeno de la violencia homicida

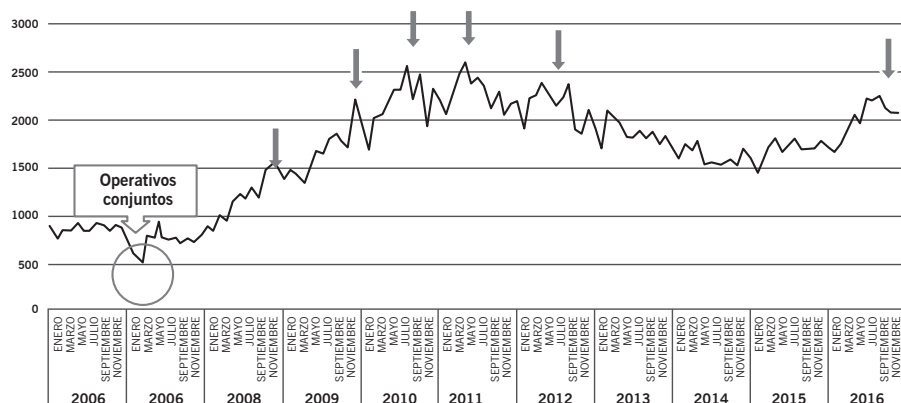
Dimensión	Escala	Descripción
Temporal	Trimestral	Agrupación de los datos por trimestre
Espacial	Ciudades o centros urbanos	Utilización de las ciudades o centros urbanos como unidades de análisis
Atributos de la violencia	Ejecuciones	Agrupación de los homicidios según aquellos cometidos por presunta rivalidad delincuencia
	Tipos de agresiones	Agrupación de los homicidios según el tipo de agresión

Fuente: elaboración propia.

La violencia homicida según la dimensión temporal

La mayoría de las investigaciones utiliza una escala anual para analizar el comportamiento o dinámica de la violencia homicida. Con esta representación, el comportamiento de los homicidios nos muestra claramente un aumento de violencia a partir de 2007, un pico de violencia en 2011 y otro repunte en 2014. Con esta representación lo más que podemos decir es que algo pasó en esos años que cambió la dirección del indicador. Esto nos obliga a generalizar, a agrupar todas aquellas acciones, eventos o cosas que ocurrieron a lo largo de doce meses en una sola categoría, generalmente abstracta y en ocasiones ambigua. Para el caso de la violencia homicida en México, se atribuye a lo que denominamos como “la política de seguridad” o “los operativos conjuntos”.

Si cambiamos la escala de observación, por ejemplo, a nivel mensual, tenemos otra representación o perfil. Identificamos más picos de violencia, seguidos de breves períodos de recuperación (ver gráfica 4). La cantidad de picos de violencia dependerá del investigador; en este caso encontramos seis, pero pueden ser más.



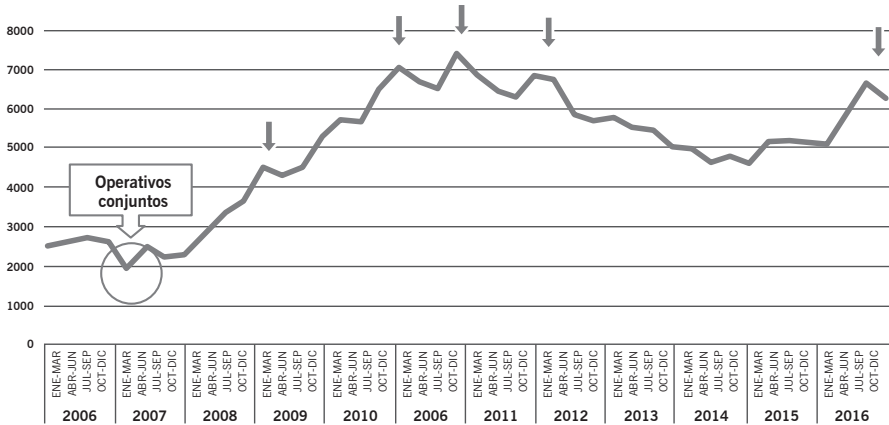
Gráfica 4. Evolución mensual de los homicidios, 2006-2016.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

Analizar la evolución mensual de la violencia homicida es importante porque a partir de los distintos picos de violencia podremos encontrar indicios concretos para comprender lo que sucedió. Por ejemplo, tendríamos que indagar cuáles acciones, acontecimientos o factores se dieron entre marzo y julio de 2011 –incluso considerar algunos meses antes– para explicar el incremento de la violencia homicida que se presentó ese año. Si atendemos bien los datos, la alta incidencia de homicidios de 2011 ocurrió en esos cinco meses, mientras que en el resto del año hubo un descenso.

El problema de una escala tan detallada es que dificulta encontrar patrones en el comportamiento del indicador. Una escala intermedia, que nos ayudaría a resolver ese problema, necesita agrupar los datos por trimestres. Con esta se borran las ondulaciones erráticas y se resaltan las tendencias sin perder las particularidades (ver gráfica 5). Reconocemos algunos picos de violencia y la distancia que tienen respecto a la implementación de los operativos conjuntos. Con esta representación se mantiene lo que señalamos anteriormente: pasaron

cuatro trimestres desde la implementación de los operativos para que iniciara la escala de violencia homicida.



Gráfica 5. Evolución trimestral de los homicidios, 2006-2016.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

Variación de la violencia homicida a nivel subnacional: la dimensión espacial

La dinámica de la violencia se presenta de manera diferenciada a nivel estatal. La violencia criminal difiere en magnitud, duración y forma en las distintas entidades donde se implementó la política de combate contra el crimen organizado. Por ejemplo, el número de homicidios registrados en Nuevo León durante el período 2007-2012 es 6.4 veces superior al del período precedente a la gco (2001-2006). En Chihuahua el incremento fue de 4.8 veces, en Durango de 3.3, en Sinaloa de 2.1, en Tamaulipas de 1.9, en Guerrero de 1.7 y en Baja California de 1.2. El incremento en el número de homicidios en los estados de Veracruz y Michoacán fue del 79% y 15%, respectivamente. Llama la atención el caso de Michoacán, pues fue la entidad donde se implementó el primer operativo conjunto; sin embargo, es la que ha tenido el menor incremento de violencia respecto al período anterior (ver gráfica 3).

Tampoco el incremento de los homicidios coincide en todos los casos con el despliegue de las fuerzas armadas y los operativos de la política. Por ejemplo, en un estudio, Merino (2011) confirma como un hecho estadístico que donde hubo

operativos conjuntos, una de las principales acciones de la política de combate contra el crimen organizado, “hubo también tasas de homicidios superiores al resto”. De acuerdo con sus resultados, el patrón es más o menos compartido: “un aumento inmediato en el número de homicidios después de iniciado el operativo conjunto, luego una estabilización en la tasa en los siguientes meses para volver a crecer hasta el final de la serie” (Merino, 2011).

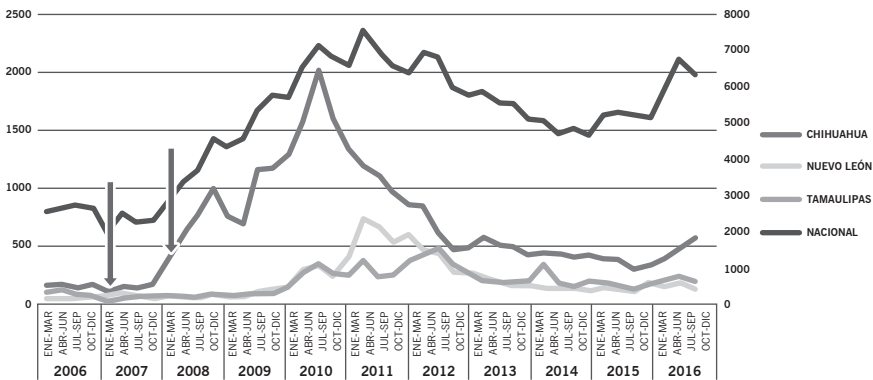
Sin embargo, el mismo investigador encuentra dos excepciones: la primera, que el aumento en el número de homicidios en Nuevo León y Tamaulipas comenzó casi dos años después de iniciados los operativos conjuntos en estos estados; la segunda “anomalía” estadística la constituye Chihuahua, ya que el efecto del operativo conjunto en el aumento de los homicidios no solo fue inmediato sino significativamente exponencial. Como dice Escalante (2017), “es sensato suponer que eso tenga algo que ver”, pero es difícil sostener con cabalidad que esta política es la principal o única causa de la violencia. El problema es más complejo.

Otra evidencia estadística que muestra las variaciones de la violencia criminal en las entidades son los picos de violencia o períodos en los que la violencia criminal alcanzó sus más altos registros. A nivel nacional, el pico de violencia se ubica en 2011 con 27 213 homicidios, particularmente en el mes de mayo cuando se registraron 2 627 (INEGI, 2016). Sin embargo, el año más violento a nivel nacional solamente coincide con el año más violento de seis entidades: Chiapas, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo. En ningún caso mayo de 2011 fue el mes más violento de estas entidades. De estos estados, de acuerdo con información oficial, solamente en Nuevo León se llevaron a cabo operativos conjuntos (Poiré, 2011). El año más violento para la mayoría de los estados (diez entidades federativas) fue 2012, justo cuando a nivel nacional la violencia homicida comenzaba a disminuir. En cambio, 2010 fue el año más violento para siete entidades, mientras que el resto (nueve estados) tuvo sus picos de violencia entre 2005 y 2015.

De acuerdo con Merino (2011), un hecho estadístico confirma que donde se implementaron operativos conjuntos –una de las principales acciones de la política de seguridad de Felipe Calderón– “hubo también tasas de homicidios superiores al resto”. El patrón es más o menos compartido: “un aumento inmediato en el número de homicidios después de iniciado el operativo conjunto, luego una estabilización en la tasa en los siguientes meses para volver a crecer hasta el final

de la serie” (Merino, 2011). Sin embargo, este mismo autor encuentra en su estudio dos excepciones: el aumento en el número de homicidios en Nuevo León y Tamaulipas comenzó casi dos años después de iniciados los operativos conjuntos en estos estados. La otra anomalía estadística la constituye Chihuahua, ya que el efecto del operativo conjunto en el aumento de los homicidios no solo fue inmediato sino significativamente exponencial.

Usar como escala el análisis a nivel subnacional aporta importantes datos sobre la diversidad de la violencia. Por ejemplo, en el caso de Chihuahua la evolución de la violencia homicida parece coincidir con la dinámica a nivel nacional, al menos hasta el trimestre de julio-septiembre de 2010. A partir de ahí, en la entidad desciende la violencia homicida de manera continua, mientras que a nivel nacional sigue incrementándose (ver gráfica 6). En este caso pasaron tres trimestres de la implementación del primer operativo conjunto, el del Triángulo Dorado, hasta el incremento de la violencia. Respecto al segundo, el de Juárez, es inmediato.



Gráfica 6. Dinámica de los homicidios a nivel estatal, 2006-2016.

Nota: las flechas indican el trimestre en el que se implementaron los operativos conjuntos.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

En Nuevo León, en el trimestre de julio-septiembre de 2009 comienza a incrementarse la violencia, casi dos años después de la implementación del Operativo Nuevo León-Tamaulipas, hasta su primer pico de violencia en el trimestre de julio-septiembre de 2010; y luego el segundo, y más grande, que se presentó en abril-junio de 2011, el mismo trimestre donde aparece el mayor índice de violencia del período a nivel nacional.

El caso de Tamaulipas es más errático. En primer lugar, los datos muestran que el inicio de la escalada de violencia se dio en el cuarto trimestre de 2009 (octubre-diciembre) y el primer pico de violencia se registró tres trimestres después, de julio a septiembre de 2010. A diferencia de las otras entidades, que tuvieron sus mayores picos de violencia entre 2010 y 2011, en Tamaulipas el trimestre de mayor violencia homicida se registró en julio-septiembre de 2012, justo el año en que comienza a descender la violencia a nivel nacional.

Las ciudades como unidad de análisis

Usar una escala municipal para analizar la dinámica de la violencia homicida también conlleva algunos problemas porque puede suceder que no prestemos atención en las grandes diferencias entre estos. Cada entidad del país tiene municipios altamente poblados, completamente urbanizados, y municipios con muy poca población, predominantemente rurales. El problema es que hacemos comparaciones sin tomar en cuenta estas diferencias.

Usar una tipología de ciudades como escala intermedia espacial nos parece más pertinente. Esta tipología de ciudades la podemos generar por su composición (zonas metropolitanas, conurbaciones o centros urbanos) y su tamaño poblacional.

Tabla 3. Ciudades en México según su tipo y tamaño

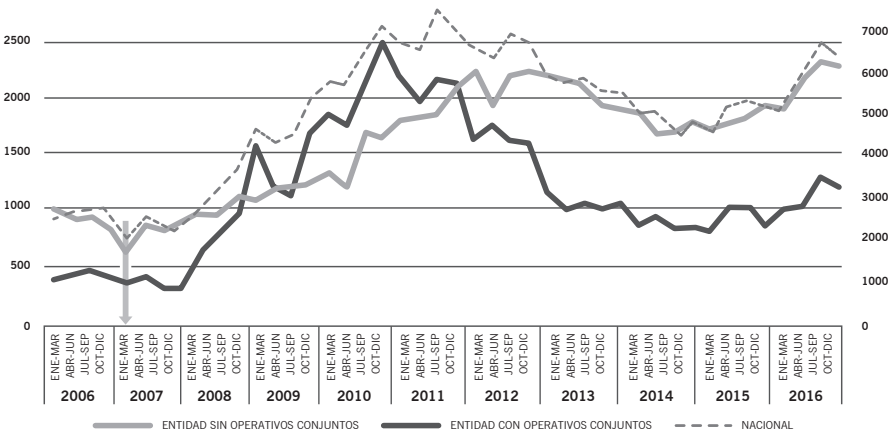
Tipo de ciudad	Número de habitantes							
	> 2 000 000	1 999 999 – 1 000 000	999 999 – 500 000	499 999 – 250 000	249 999 – 100 000	99 999 – 50 000	49 999 – 30 000	29 999 – 15 000
Zona metropolitana	4	7	19	15	14			
Conurbación				4	11	8	26	29
Centro urbano			3	3	15	32	51	143

Fuente: elaboración propia con base en Garrocho (2012).

Con esta escala de observación obtenemos resultados interesantes que muestran la complejidad del fenómeno de la violencia homicida, y la necesidad de combinar distintas escalas de análisis del fenómeno. Por ejemplo, en el período de 2006 a 2016, las conurbaciones ubicadas en entidades con presencia

de operativos conjuntos no presentaron cambios significativos en el número de homicidios. En cambio, las zonas metropolitanas fueron las más afectadas por la violencia, seguidas de los centros urbanos. En particular, en las zonas metropolitanas ubicadas en entidades con operativos conjuntos encontramos que la escalada de violencia comenzó en el primer trimestre de 2008 (enero-marzo) y se presentó el primer pico de violencia en el último trimestre del mismo año (octubre-diciembre). Otra diferencia importante es que en las zonas metropolitanas el mayor índice de violencia se registró en el trimestre de julio-septiembre de 2010; en cambio, en los centros urbanos fue en abril-junio de 2011.

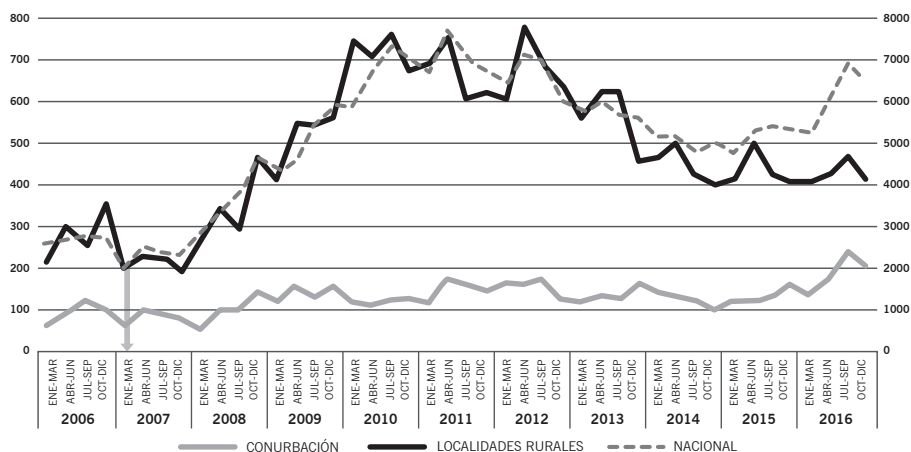
Al comparar la violencia homicida registrada solamente en las zonas metropolitanas, encontramos que las que se encuentran ubicadas en entidades con presencia de operativos conjuntos tuvieron un abrupto incremento de violencia a partir del trimestre enero-marzo de 2008, hasta su pico máximo en julio-septiembre de 2010. A partir de ahí, la violencia en estas ciudades hizo un importante descenso. En cambio, es particularmente revelador que en las zonas metropolitanas donde no hubo presencia formal de operativos conjuntos también se incrementó la violencia, y así continuó esa tendencia después de 2011, cuando en las otras zonas metropolitanas la tendencia era marcadamente a la baja (ver gráfica 7).



Gráfica 7. Evolución de los homicidios en las zonas metropolitanas según presencia de operativos conjuntos, 2006-2016.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

Los datos en este nivel de análisis también revelan que las conurbaciones localizadas en entidades con presencia de operativos conjuntos no fueron afectadas significativamente por la violencia homicida. En cambio, la violencia en las zonas rurales de estas mismas entidades presenta un comportamiento casi similar al de la tendencia nacional (ver gráfica 8).



Gráfica 8. Evolución de los homicidios en las conurbaciones y localidades rurales ubicadas en entidades con presencia de operativos conjuntos, 2006-2016.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

Todas estas diferencias presentadas hasta aquí no son tomadas en cuenta en las investigaciones sobre el fenómeno de la violencia homicida de la última década, pero son importantes porque aportan evidencia suficiente para cuestionarnos las explicaciones que se han manifestado en torno a este.

Las formas de la violencia homicida (atributos)

La evidencia también muestra que la violencia homicida tiene distintas formas, objetivos y expresiones. Regularmente cometemos el error de estudiarla como una entidad homogénea, cuando en realidad hay diferentes formas de violencia; no es lo mismo una ejecución que un asesinato cometido durante una riña callejera. Cuando decimos que se incrementaron los homicidios, no hacemos distinción

si estos se cometieron con armas de fuego o con objetos punzocortantes, si fueron cometidos por un individuo o por un grupo, si las víctimas fueron hombres o mujeres, o la edad de los implicados. Tampoco distinguimos los homicidios que se cometieron en áreas públicas, como calles, instituciones o comercios, de los que se cometieron en viviendas particulares. Todas estas son características importantes y necesarias para entender el fenómeno de la violencia. Pero son especialmente relevantes para la toma de decisiones a la hora de redactar las políticas públicas porque una intervención podrá ser efectiva para un tipo o forma de violencia, pero no para otra.

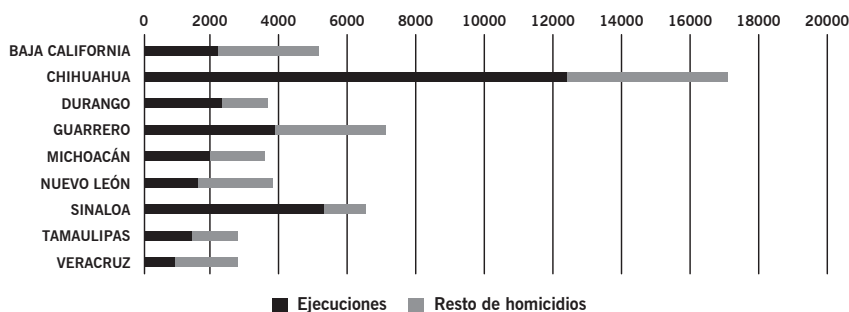
En el contexto de la GCO es importante separar la violencia homicida atribuible a la rivalidad delincencial, es decir, aquella que es producto de las actividades del crimen organizado (ejecuciones y enfrentamientos),⁸ de los homicidios perpetrados por otros actores de la sociedad. Este aspecto es importante para aislar el efecto del conflicto armado que tienen las organizaciones del crimen organizado entre estas y contra el Estado en la incidencia de homicidios.

En 2010, año con la mayor tasa de violencia por parte de los grupos criminales, esta representó el 53% de los homicidios cometidos en el país. A partir de 2007 la violencia perpetrada por los grupos criminales se incrementó. Durante ese año las ejecuciones representaron el 31% de los homicidios, y en 2008 se incrementó a 45%. En los años 2009, 2010 y 2011 las ejecuciones se acercaron a 50% de todos los homicidios cometidos en ese período. Este escenario no es el mismo para las entidades en el frente de batalla de la GCO; en estas las ejecuciones llegan a representar hasta el 80% del total de homicidios cometidos en el estado. Es el caso de Sinaloa: de los 6 521 homicidios perpetrados entre 2007 y 2011 en la entidad, 5 286 son atribuidos al crimen organizado (el 81%).

En Chihuahua, el 72% de los homicidios cometidos en el mismo período fueron ejecuciones: 12 378 de un total de 17 156; en Durango, el 63% (2 325 de 3 674). En el caso de Veracruz, Nuevo León y Baja California, las ejecuciones registradas en el período 2007-2011 representaron solamente el 33%, 42% y 43%, respectivamente, del total de homicidios cometidos en esas entidades. En promedio, el 61%

⁸ Se entiende como ejecución el homicidio doloso cuya víctima o victimario es presumiblemente miembro de algún grupo criminal, presenta características propias del crimen organizado (por ejemplo, tiro de gracia), muestra signos de extremada violencia o implica a más de una víctima en el mismo evento. Los fallecimientos ocurridos en eventos de confrontación entre grupos criminales, o entre estos y autoridades, son categorizados como enfrentamientos.

de los homicidios cometidos en los estados con operativos conjuntos, durante el período 2007-2011, fue una ejecución. Se podría esperar que las ejecuciones sean el principal tipo de homicidio cometido en las entidades con operativos conjuntos; sin embargo, los datos indican que solo fue así para tres estados: Sinaloa, Chihuahua y Durango (ver gráfica 9).



Gráfica 9. Homicidios y ejecuciones cometidas en las entidades con operativos conjuntos en el período 2007-2011.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2007-2011 y CIDE, base de datos la guerra contra las drogas en México: Registros (oficiales) de eventos durante el período de diciembre 2006 a noviembre 2011, Ejecuciones (2006-2011).

Efectivamente, la gco concentró la violencia homicida de los grupos criminales en las entidades de la primera línea de fuego del conflicto. Los datos informan que el 73% de las ejecuciones registradas entre 2007 y 2011 ocurrieron en las entidades donde se llevaron a cabo los operativos conjuntos: 32 102 de un total de 43 746 ejecuciones. Sin embargo, un importante número de ejecuciones (11 644, es decir, el 27%) fueron cometidas en entidades que no formaban parte del primer frente del combate contra el narcotráfico. Entre estas destacan cuatro estados que en conjunto concentran el 14% de las ejecuciones cometidas en este período: Estado de México, Jalisco, Sonora y Coahuila. El Estado de México ocupa la sexta posición por el número de homicidios por rivalidad delincuenciales cometidos en el período 2007-2011. Es importante señalarlo porque comprueba el efecto de contagio –estudiados por algunos autores– (Osorio, 2015) que ha tenido la gco, incluso en entidades donde no se han realizado formalmente estrategias policia-co-militares de combate al crimen organizado.

La violencia homicida del crimen organizado ha impactado de manera diferenciada en los estados con operativos conjuntos. Por ejemplo, en Chihuahua

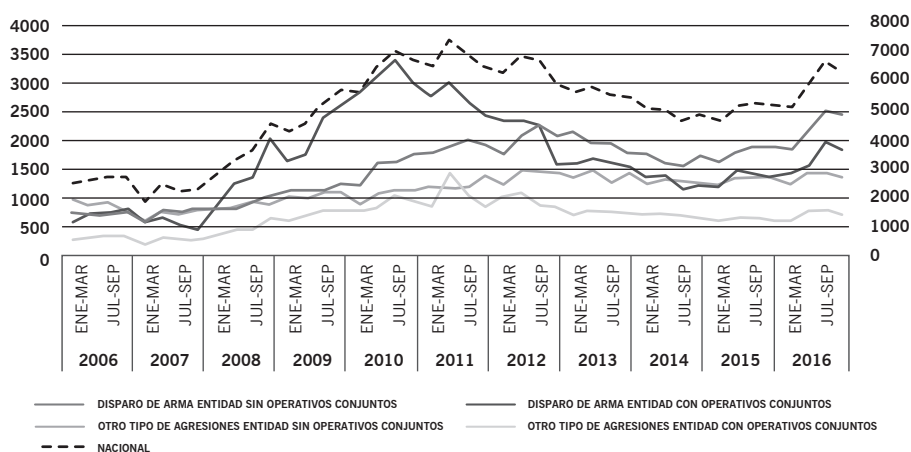
las ejecuciones que se registraron en 2007 representaban el 49% del total de homicidios cometidos en la entidad; dos años después, en 2009, estas llegaron a ser el 93% del total, para luego descender nuevamente hasta el 60% en 2011. Si representáramos estos datos en una gráfica, la figura resultante sería una campana, cuyos extremos se encuentran en los puntos más bajos y su parte media en el punto más alto. Pero este patrón solamente lo presenta el estado de Chihuahua; en el resto de las entidades los datos tienen una tendencia lineal o definitivamente son más erráticos.

En el caso de Durango, Michoacán y Guerrero la proporción de ejecuciones, con respecto al total de homicidios, parece marcar una tendencia casi lineal al alza. Por ejemplo, en 2007, el 55% de los homicidios cometidos en Durango fueron ejecuciones; en 2008 se da una breve reducción de estas, con el 53%, pero a partir de 2009 estos valores se incrementaron sistemáticamente hasta 2011, donde representaron el 69% de los homicidios totales. Guerrero y Veracruz son casos similares; en el primero, en 2007 el 41% de sus homicidios fueron ejecuciones, en 2011 fue el 70%; en el segundo, inició el período con el 16% de ejecuciones respecto al total de homicidios, y cerró 2011 con el 57%.

En Tamaulipas, Nuevo León y Baja California el patrón resulta errático, con altibajos que parecen no tener ninguna lógica, más cuando lo contrastamos con la dinámica del total de homicidios. En Baja California se cometieron 364 homicidios en 2007, de los cuales el 53% fueron ejecuciones (194 casos); en 2008 se registraron 1 027 homicidios, de los cuales 721 fueron ejecuciones, es decir, el 70%. Hasta aquí la tendencia pareciera indicar un incremento de la violencia homicida del crimen organizado en detrimento de la violencia perpetrada por otros actores. Pero, según las fuentes, en 2009 se cometieron 1 466 homicidios en la entidad, de los cuales 452 fueron atribuidos al crimen organizado.

En otras palabras, en 2009 solamente el 31% de los homicidios registrados en el estado corresponden a la rivalidad delincencial. Esto indica dos cosas: por un lado, se redujo considerablemente la violencia perpetrada por el crimen organizado; por el otro, se incrementó la violencia entre otros actores de la sociedad. En 2010 se aumentó nuevamente la violencia homicida del crimen organizado, pero se mantuvo entre otros actores, por lo que la proporción homicidios-ejecuciones es casi la misma que el año anterior (35%).

Por último, si partimos de la violencia homicida al distinguir aquella cometida con armas de fuego de la realizada con otros medios, también encontramos importantes diferencias. Por ejemplo, los datos nos muestran que el incremento de homicidios con armas de fuego fue más elevado en las ciudades ubicadas en entidades con presencia de operativos conjuntos, al menos hasta el trimestre de julio-septiembre de 2012. Además, los asesinatos cometidos con otro tipo de armas fueron más frecuentes y con mayor incremento en ciudades ubicadas en entidades donde no hubo presencia de operativos conjuntos (ver gráfica 10).



Gráfica 10. Evolución de los homicidios según el tipo de agresión y su ubicación en entidades con presencia de operativos conjuntos, 2006-2016.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Estadísticas Vitales, Base de datos de defunciones generales 2006-2016.

Conclusión: el reconocimiento de la diversidad y la complejidad del fenómeno de la violencia homicida

Las escalas de observación y análisis del fenómeno de la violencia homicida dan cuenta de su diversidad y complejidad. Las escalas amplias nos ayudan a estudiar el fenómeno en toda su extensión, pero perdemos detalles importantes. Las escalas muy reducidas son ricas en detalles, pero nos limitan la identificación de patrones. En cambio, las escalas intermedias, o alternar diferentes escalas,

según las dimensiones de interés que tengamos del fenómeno, dan cuenta de las singularidades y posibilitan la identificación de patrones o regularidades.

Optar por una metodología que haga hincapié en las diferencias, como el uso de las escalas, es particularmente importante para la generación de políticas públicas orientadas a resultados para que las intervenciones públicas sean más eficientes y eficaces.

A manera de síntesis, recopilamos lo planteado en este documento en tres puntos:

- 1) Es necesario cambiar la escala de aproximación al fenómeno de la violencia homicida. Esto permite reconocer su diversidad y complejidad, así como generar intervenciones públicas más asertivas y eficientes.
- 2) Analizar el fenómeno de la violencia al enfocarse más en los casos, en sus diferentes efectos, más que en las variables o los indicadores como si se comportaran igual en todo momento o circunstancia.
- 3) Explicar por qué se generan los resultados y las relaciones causales, y no solamente describirlas.

Aún falta producir más conocimiento sobre el fenómeno de la violencia homicida, y consideramos que lo propuesto en este capítulo puede dar algunas pistas para ello.

Referencias bibliográficas

Aguilar, J. A. (ed.). (2012). *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad / Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Atuesta, L. & Ponce, A. F. (2016). *Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano* (Programa de Política de Drogas núm. 19). México.

Atuesta, L. H. & Ponce, A. F. (2017). Meet the Narco: increased competition among criminal organisations and the explosion of violence in Mexico. *Global Crime*, 18 (4), pp. 375-402. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1354520>

- Azaola, E. (2012a). Entender la violencia. *Desacatos*, (40), pp. 7-10.
- Azaola, E. (2012b). La violencia de hoy, las violencias de siempre. *Desacatos*, (40), pp. 13-32.
- Bergman, M. (2012). La violencia en México: algunas aproximaciones académicas. *Desacatos*, 13 (3), pp. 65-76.
- Calderon, G.; Magaloni, B.; Robles, G. & Diaz-Cayero, A. (2015). The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution* (vol. 59). <https://doi.org/10.1177/0022002715587053>
- Duran-Martinez, A. (2015). To Kill and Tell?: State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), pp. 1-27. <https://doi.org/10.1177/0022002715587047>
- Escalante Gonzalbo, F. (2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2013.
- Escalante Gonzalbo, F. (2017). La guerra confusa. *Nexos*, pp. 48-49.
- Garrocho Rangel, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Estado de México: El Colegio Mexiquense, AC / Consejo Nacional de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Gómez Ayala, V. & Merino, J. (2012). “Ninis” y violencia en México: ¿nada mejor que hacer o nada mejor que esperar? En J. A. Aguilar Rivera (ed.). *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México* (pp. 133-185). México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad | Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Guerrero-Gutiérrez, E. (2010). Cómo reducir la violencia en México. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2013.
- Guerrero-Gutiérrez, E. (2011). La raíz de la violencia. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=14318>. Fecha de consulta: 1 de junio de 2011.
- Guerrero-Gutiérrez, E. (2012). La estrategia fallida. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2015.
- Guerrero-Gutiérrez, E. (2015). ¿Bajó la violencia? Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=24035>. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Mortalidad: Defunciones por homicidios*. México. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Datos preliminares revelan que en 2017 se registraron 31 mil 174 homicidios*. México.
- Merino, J. (2011). Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición. *Nexos*, pp. 13-15. Recuperado de: http://www.nexos.com.mx/?P=leer_articulo&Article=2099329
- Osorio, J. (2012). Las causas estructurales de la violencia. Evaluación de algunas hipótesis. En J. A. Aguilar (ed.). *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México* (pp. 73-131). México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad | Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Osorio, J. (2013). *Hobbes on drugs. Understanding drug violence in Mexico*. Notre Dame University.
- Osorio, J. (2015). The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamics of the Mexican War on Drugs. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), pp. 1403-1432. <https://doi.org/10.1177/0022002715587048>
- Poiré Romero, A. (2011). Los operativos conjuntos. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#more-66269>. Fecha de consulta: 1 de enero de 2015
- Ragin, C. C. (2014). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (2ª ed.). Oakland: University of California Press.
- Rihoux, B. & Ragin, C. C. (eds.). (2009). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Los Angeles | London | New Delhi | Singapore: SAGE Publications.
- Rios, V. (2012). *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War*. Harvard University.
- Rios, V. (2013). Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement. *Trends in Organized Crime*, 16 (2), pp. 138-155. <https://doi.org/10.1007/s12117-012-9175-z>
- Shirk, D. & Wallman, J. (2015). Understanding Mexico's Drug Violence. *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), pp. 1348-1376. <https://doi.org/10.1177/0022002715587049>
- Vilalta, C. & Muggah, R. (2016). What Explains Criminal Violence in Mexico City? A Test of Two Theories of Crime, 5 (1), pp. 1-22.

CAPÍTULO 8

SEGURIDAD VIAL CON ENFOQUE CIUDADANO

Natividad Ahumada Rodríguez*

Cuidemos la vida, en la banqueta, calle y en coche

Introducción

En la actualidad, han cobrado relevancia social temas como la política pública de inteligencia para la prevención, el modelo de policía de proximidad, los desafíos de la institución policial en México, el análisis de políticas estatales y nacionales en el área de la prevención social, entre otros. La tendencia en el asunto de seguridad es precisamente este: la prevención, por lo que en este capítulo se analiza la seguridad vial desde un enfoque preventivo para el cuidado y preservación de la integridad y la vida de los ciudadanos. Se inicia con una introducción del concepto de derechos humanos y la implicación de brindar garantías en materia de seguridad ciudadana, enfocada a la seguridad vial, a partir de la educación e infraestructura vial que el Estado proporciona a la ciudadanía.

Derecho humano a la seguridad vial

En 2014, México ocupó el lugar 23 de 31 países en seguridad vial (Secretaría de Salud, 2016). Esta cifra representa el mal trabajo que el Estado mexicano ha realizado en esta materia. Para la protección internacional de los derechos humanos se estableció un análisis de los esquemas universales de promoción y protección. En la Carta de las Naciones Unidas (CNU) se enuncia que uno de sus propósitos

* Profesora de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual, de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: natiahuro@hotmail.com.

“es el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (artículo 1, par. 3, in fine). A partir de 1945, los derechos humanos dejaron de ser de jurisdicción interna y, por primera vez en la historia, los Estados asumieron la obligación legal de respetarlos. Como previsión, la ONU en su artículo 68 impone al Consejo Económico y Social la obligación de establecer una comisión específica. Efectivamente, el Consejo estableció la Comisión de Derechos Humanos a principios de 1946 (Moya, 2004).

Protección nacional e internacional de los derechos humanos

Los derechos humanos se han difundido en diversas partes del mundo, lo que impacta también en su constitucionalización, es decir, su protección se señala tanto en los ordenamientos constitucionales, como en el orden jurídico internacional; además, hay una estrecha relación entre ambos órdenes, aunque sus competencias y procedimientos sean diferentes.¹

Los derechos cívicos y políticos exigen, por parte de los gobiernos, un deber de abstención, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales imponen la necesidad de acciones positivas. Por lo tanto, respecto a los primeros, los gobiernos aceptan deberes firmes.² Es decir, por un lado, los Estados “se comprometen”, mientras que por el otro, solo “reconocen la necesidad” y “manifiestan su propósito” (Moya, 2004).

En esta tesitura, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) declararon el período 2011-2020 como el decenio de la seguridad vial, el cual se puso en marcha el 11 de mayo de 2011, lo que dio cabal cumplimiento a lo pactado en los ordenamientos.

Tanto la protección nacional como la protección internacional de los derechos humanos se fundamentan en el concepto de dignidad humana, entendida

¹ La Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas se creó en 1946 como organismo subsidiario del Consejo Económico y Social (Ecosoc), y se encuentra integrada por 32 miembros.

² En la Convención Interamericana, el artículo 19 establece: “Los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos, y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que se encuentre en su territorio y esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018.

como valor, principio y derecho. Este concepto se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde se establece en su artículo 1 que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Esta dignidad debe abarcar la libertad de tránsito en un ambiente de seguridad con una convivencia pacífica y respetuosa de la integridad y vida del ciudadano —es decir, a todos los sujetos de la movilidad—. Bajo esta tesis, Ibáñez (2005) expresa: “La seguridad ciudadana hace relación al mantenimiento del conjunto de condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para asegurar la convivencia pacífica, o lo que es lo mismo, garantizar que los habitantes de un territorio convivan en paz” (p. 85).

La Declaración y Programa de Viena de 1993, aprobada por consenso en la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, señala que el origen de los derechos humanos se sitúa “en la dignidad y el valor de la persona, y que esta es sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser la principal beneficiaria de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización” (preámbulo, párrafo 2) (Monroy, 2007).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos define los derechos humanos como:

El conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución política, tratados internacionales y las leyes (CNDH, 2017).

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (ACNUDH, 2017).

Los derechos deben estar previstos y garantizados en una legislación de carácter nacional e internacional, en diferentes instrumentos (por ejemplo, los tratados internacionales), en el derecho internacional, en los principios generales de derecho y en diversas fuentes. También tendrían cabida en la jurisprudencia de nuestro país, donde se deben establecer los lineamientos para que los gobiernos respeten y hagan

respetar los derechos humanos universales –reconocidos por el Estado mexicano–, a través de mecanismos y medidas donde se instituya la actuación u omisión ante determinadas circunstancias o situaciones, así como la puesta en acción de instrumentos para salvaguardar los derechos humanos en su territorio y en el extranjero.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos enuncia que estas prerrogativas deben estar sustentadas en la dignidad humana para el desarrollo integral de la persona. La garantía de desplazarse de un lugar a otro con seguridad es fundamental para el sano desarrollo del individuo, así como para disponer de una infraestructura vial; es decir, los medios de transporte público y la autoridad adecuada que protejan su integridad física. Es importante puntualizar que no solo tenemos derechos, sino también obligaciones.

Respecto a los Estados, estos asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos en el plano individual. Así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los de los demás (ACNUDH, 2017).

Dentro del catálogo de los derechos humanos, debe fundamentarse la coexistencia pacífica y la calidad de vida como un derecho de tercera generación, por lo que no solo es necesario sino indispensable que se establezca la seguridad vial como un derecho humano en la convivencia, para que se pueda transitar de manera segura por las vialidades de nuestra ciudad y país.

Dentro de la evolución de los derechos fundamentales, se tiene que en el inventario del proceso de generalización existen tres grandes dimensiones que se refieren a la puesta en marcha de derechos que garantizan o hacen posible una participación política igualitaria; a la configuración de una nueva generación de derechos fundamentales para asegurar la solidaridad y la igualdad; y, por fin, a la “desfundamentación” del derecho de propiedad (Peces, 2004).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también se plasma el derecho al libre tránsito:

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Este derecho se limitará cuando haya una orden de autoridad administrativa o judicial para casos de responsabilidad civil y penal. Cuando no sea así, el gobierno tiene el deber de garantizar este derecho de forma segura, eficaz y adecuada; también proporcionará los medios y mecanismos para que se disfrute de las vialidades de la zona metropolitana y del interior del estado. Para esto, es necesaria la colaboración de distintas autoridades administrativas del ámbito municipal, estatal y federal, por medio de la creación de leyes, reglamentos, programas, proyectos y protocolos de actuación, los cuales establecerán la función que le corresponde desempeñar a los actores involucrados.

Para gestionar un entorno adecuado y un desarrollo de vida digno, es necesario el establecimiento de políticas públicas y estrategias que armonicen con los intereses sociales en materia de movilidad, para que esta sea segura y óptima al desarrollar las capacidades del ser humano a través del fomento de la cultura del menor esfuerzo con el máximo de logros, y disminuir la inversión de recursos humanos y económicos.

El derecho a una seguridad vial implica cambios y transformaciones no solo de tiempo sino de espacio; este último relacionado con la proximidad de lugares para el desarrollo de actividades productivas, laborales, sociales y familiares de forma eficiente, así como su cercanía para que se faciliten acciones que sobrelleven las relaciones ordinarias de una sociedad, y evitar que se propicie la inseguridad al interior de una comunidad.

Se puede considerar como un derecho que la autoridad gubernamental gestione a corto, mediano y largo plazo, la optimización de las vialidades públicas, y

la infraestructura y las condiciones de seguridad para que el ciudadano residente se beneficie en su economía y convivencia cotidiana.

En la medida en que se eficiente el tiempo en relación con el espacio, se crean oportunidades de desarrollo social, económico y cultural. Como respuesta a este estímulo, existe la percepción de bienestar en la sociedad, lo que implica que el ciudadano considere que no se vulnera su derecho a circular en forma positiva, con inclusión de los espacios rural y metropolitano, lo cual genera la sensación de seguridad para los ciudadanos.

Un problema social que debe ser considerado como prioritario en la agenda y gestión de políticas públicas, es el impacto del tránsito terrestre dentro de la seguridad vial, en donde las acciones no han sido suficientes. Tener un plan integral de movilidad es fundamental, ya que las 24 horas del día se reportan colisiones, alcances, atropellamientos, volcaduras, abandono de vehículos, obstrucciones de vialidades, congestionamiento, entre otros eventos cotidianos que no permiten la sana convivencia de los integrantes de una comunidad. Como consecuencia, se presenta la violación al derecho consagrado en el ordinal cuarto constitucional, ante el cual surge la pregunta, ¿dónde queda establecida la libertad de transitar?

Resulta importante aquilatar que, como resultado de los aspectos enunciados, hay una consecuencia jurídica que puede constituir un procedimiento administrativo, legal o penal, el cual culmina con una resolución que ampara o sentencia a los actores involucrados y, como consecuencia, cambios en la dinámica social que puede disminuir en forma significativa la calidad de vida de los integrantes de una familia.

La seguridad, como una de las principales preocupaciones del mexicano –y en especial del jalisciense–, se traslapa a la seguridad vial, en donde se ha contraído una imagen de sociedad conquistada por la violencia, la inseguridad y el temor. La Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en el artículo 2, inciso a), establece como principio rector de la movilidad: “La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 2).

Esta concepción está respaldada por los medios de comunicación y las redes sociales, que en la actualidad son tan poderosos como en su momento fue la televisión. Es importante delimitar la realidad del poder de los medios de transmisión de contenidos reales o ficticios para no caer en la turbación. El miedo no

debe prevalecer sobre la razón; se debe trabajar en favor de mitigar los efectos de la inseguridad a través de los mecanismos ciudadanos de protección y engranaje social, para mejorar los servicios públicos y la utilización de automotores privados, así como la adecuada infraestructura vial.

De acuerdo con las cifras del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, de la Secretaría de Salud, en México los accidentes viales son la principal causa de muerte entre jóvenes de 15 y 29 años, por lo que es vital el desarrollo de investigaciones de esta índole. A través de los datos duros, este organismo indica que aproximadamente dos millones de adolescentes han sufrido lesiones por accidentes de tránsito en nuestro país; por lo tanto, también se invierten recursos económicos en la hospitalización del afectado, quien permanece en la clínica un promedio de 5.2 días (Secretaría de Salud, 2016 y 2018).

En México, los accidentes viales se encuentran entre las diez principales causas de muerte. En 2015, fallecieron 16 039 personas por esta razón (el 43.1% del total de lesiones accidentales durante este año) (Secretaría de Salud, 2016 y 2018). Los principales motivos de los accidentes viales son la combinación de la velocidad y el consumo de bebidas alcohólicas. A continuación, se presentan los resultados de un programa exitoso implementado por el Gobierno del Estado de Jalisco en el marco del decenio de la seguridad vial.

Tabla 1. Operativo Salvando Vidas

Acumulado	Pruebas aplicadas	Conductores retenidos	Sanción económica (\$)	Total de pruebas positivas	Porcentaje de pruebas positivas aplicadas	Días con operativo	Promedio diario positivo
15 de noviembre 2013 a 31 octubre de 2018	1 696 585	22 257	13,781	36 038	2.12	1 486	24.25

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco, 2018.

Educación vial para los sujetos de la movilidad

Cuando los cambios de lugar, personas y forma de vida afectan el desarrollo de una sociedad, es imprescindible que las autoridades y los organismos ciudadanos

tomen acciones de forma responsable para incorporar en la sociedad, de forma oportuna y pertinente, acciones y programas encaminados a proporcionar herramientas óptimas para el autocuidado y la protección de terceros como sujetos activos de la movilidad.

De esta manera, junto con los cambios de lugares, las redes y los flujos que por ellas circulan, se asumen como acciones indistintamente sociales y espaciales; el espacio material resulta incorporado, no distinguido, y entonces se trata de un espacio que también es economía, cultura y tiempo social, es decir, un espacio que se vuelve una experiencia de apropiación, identidad y memoria (Camarena, 2014).

La seguridad vial conlleva acciones sistemáticas entre los diferentes actores en materia de movilidad: ciudadanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y dependencias de gobierno de los tres niveles para que generen acciones responsables en materia de movilidad con el fin de integrarlas a la vida cotidiana. Para lograrlo se debe privilegiar la responsabilidad y el autocuidado, como se establece en los siguientes ordinales: “Artículo 10. Fracción VI. Establecer los esquemas de coordinación institucional, así como la delimitación de las atribuciones para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas de fomento a la cultura y educación vial”.

En la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco se explican las atribuciones de las diferentes autoridades en esta materia:

Artículo 19. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o a través de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, según se establezca en esta ley y en sus reglamentos, las siguientes:

III. Expedir las normas generales de carácter técnico relativas a las características de la infraestructura vial, tales como dispositivos, señales, regulación de tránsito, cultura y seguridad vial, de la infraestructura carretera y equipamiento vial, circulación, señalamiento y transporte.

Artículo 22. Son atribuciones de los ayuntamientos:

- VII. Apoyar y participar en los programas de fomento a la cultura y educación vial que elabore el Estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, pp. 13 y 18).

El ejecutivo estatal tiene atribuciones y obligaciones que debe cumplir, entre las que se encuentra la seguridad vial. Para que un programa de este alcance tenga éxito, debe existir educación vial, la cual se realiza a través de la dependencia creada *ex profeso*, es decir, la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, cuyas obligaciones se establecen en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

Artículo 40. La secretaría promoverá, ejecutará, divulgará y difundirá las acciones necesarias en materia de educación vial, dirigidas a las personas que señala el artículo 1º, fracción I de la presente ley, haciendo uso de los diferentes medios de comunicación y los avances tecnológicos, buscando los siguientes objetivos:

- I. El respeto en la sociedad, creando programas permanentes de seguridad, educación vial y prevención de accidentes, a partir de la educación básica, de los derechos y obligaciones de todo individuo, en su calidad de peatón, pasajero o conductor, en materia movilidad y transporte, así como su ejercicio y cumplimiento.
- II. La divulgación de las disposiciones en materia de movilidad y transporte, en conjunto con la dependencia en materia de educación, incorporando planes de estudio de materias que contengan temas de seguridad vial a niveles de preescolar, primaria y secundaria.
- III. Promover el respeto por los señalamientos existentes en las vías públicas.
- IV. Fomentar el derecho de preferencia debidamente señalizado para los vehículos conducidos por personas con discapacidad.
- V. La prevención de accidentes viales, especialmente los ocasionados por conductores que circulan excediendo los límites de velocidad permitidos, en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias que alteren la capacidad para conducir.
- VI. Difundir los procedimientos para reaccionar ante condiciones de emergencia con motivo de la vialidad, para autoprotegerse y, en

su caso, prestar ayuda y protección a las víctimas de accidentes o ilícitos, informando a los cuerpos de seguridad y unidades de protección civil.

- VII. Dar a conocer, en materia de medio ambiente, las medidas y programas establecidos para protegerlo y las sanciones en las que se incurre en caso de incumplir con los mismos.
- VIII. Llevar a cabo todas las acciones que redunden en beneficio y enriquecimiento de los principios de la educación vial.
- IX. Establecer programas de orientación, educación y apoyo a las personas con discapacidad.

Artículo 41. Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, en conjunto con la secretaría, además de lo señalado en el artículo anterior, establecerán programas con la finalidad de:

- I. Promover el conocimiento a la ciudadanía de los preceptos de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones relacionadas con la materia.
- II. Fomentar el respeto a los derechos humanos y obligaciones de las personas en los servicios de movilidad y transporte y el aprovechamiento ordenado de la infraestructura y equipamiento vial y carretero.
- III. Orientar a los usuarios de las vías públicas, sobre la forma de desplazarse sobre éstas, respetando el tránsito seguro de los mismos, ya sea como peatones, personas con discapacidad, ciclistas, conductores y prestadores del servicio de transporte público, de acuerdo a la señalización establecida.
- IV. Aprovechar en forma segura y eficiente el servicio público de transporte, en todas sus modalidades.
- V. Evitar que quienes conducen vehículos automotores, los manejen fuera de los límites de velocidad permitidos en la zona que corresponda, teniendo como finalidad la prevención de accidentes.
- VI. Evitar que las personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias que alteren la capacidad para conducir, manejen automotores.
- VII. Promover una relación digna, honesta y respetuosa entre la ciudadanía y las autoridades que vigilan el cumplimiento de la presente ley.
- VIII. Evitar la circulación de vehículos automotores con emisiones visiblemente contaminantes y comprobables, así como aquellos que no

hayan cumplido con los programas de afinación controlada establecidos por la dependencia en materia ambiental y conforme a lo dispuesto por el reglamento de esta ley.

- IX. Garantizar, en el ámbito de su competencia, que los automovilistas del servicio público y privado den cumplimiento a la verificación vehicular contenida en la ley de la materia (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 2).

Conductores y peatones

Es importante señalar que tanto los conductores como los peatones tienen un papel fundamental para lograr una relación social responsable y armónica. Por su parte, los conductores deben considerar los distractores al momento de manejar un automotor. Aguilar (2009) indica:

Los expertos en seguridad estiman que un conductor toma casi 150 decisiones por cada kilómetro que conduce; si usted está resolviendo problemas de negocios, escuela o familia mientras maneja, está aumentando su carga cognoscitiva; piense en esto: digamos que viaja a 95 kilómetros por hora, si voltea hacia abajo por tan solo dos segundos para seleccionar un cd o ajustar los controles del clima, viajará 55 metros a ciegas, esa distancia es mayor a la longitud de un campo de fútbol (p. 227).

Los peatones son actores fundamentales en la prevención de accidentes viales, por lo que es primordial la propuesta e implementación de estrategias para la educación de estos; debe de ser una acción prioritaria por parte del Estado, organismos, instituciones y escuelas, con el fin de disminuir considerablemente las estadísticas de víctimas mortales. La legislación de la materia establece lo siguiente:

Artículo 10. Las personas con discapacidad, mujeres embarazadas y los peatones no deberán transitar por las superficies de rodamiento de las vías públicas destinadas a la circulación vehicular, ni cruzar las vías rápidas por lugares no autorizados al efecto.

Los peatones deberán cruzar las vías reguladas por semáforo:

- I. Cuando tengan semáforo con luz verde habilitante.
- II. Si solo existe semáforo vehicular y el mismo da paso a los vehículos que circulan en su misma dirección, solo cuando se encuentren en alto total.
- III. No teniendo semáforo a la vista deberá cruzar cuando esté totalmente detenido el tránsito vehicular.
- IV. No deberá cruzar con luz roja o amarilla (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 9).

Sin duda, es impostergable que se les imponga a los ciudadanos algún tipo de medio coercitivo para que respeten la ley, desde una llamada de atención, amonestación, hasta una multa, como se hace en otros países, con el objeto de que nos enseñemos a cuidar la integridad y la vida propia y ajena.

Infraestructura vial y distractores de la seguridad

En las últimas dos décadas, la zona metropolitana de Guadalajara ha sufrido cambios radicales en su infraestructura; además, ha aumentado en un 300% el parque vehicular. Ante esta problemática el Estado debe orientar su máximo esfuerzo para implementar estrategias primordiales a favor de una movilidad sustentable. Como lo afirma Camarena (2014), cualquier cambio social supone un cambio espacial.

Las autoridades que tienen la misión de una movilidad sustentable deben enfrentar el reto de gestionar de forma pertinente la conexión entre tiempo y espacio, al hacer posible el intercambio y desplazamiento de bienes, personas (grupos y comunidades), así como mercancías; habrán de ofrecer vialidades seguras y eficaces para que el entramado social se beneficie con las políticas públicas en materia de movilidad, y ante el implemento de infraestructura proyectada a corto, mediano y largo plazo.

El ejecutivo estatal tiene, dentro de su catálogo de funciones, lo establecido en los ordinales 1, 3 y 19 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

- Artículo 1, Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte
- fracción III.

público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial.

Artículo 3, Que las acciones relativas a la construcción, administración y apropiación III. vehamiento de las obras de infraestructura se orienten a facilitar la movilidad y medios de transporte sustentables.

[...]

Artículo 19, Formular, aprobar, aplicar, evaluar y modificar las políticas de movilidad, estrategias y acciones relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial.

V. Formular, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas relativos a la construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura carretera e infraestructura y equipamiento vial; evaluar los proyectos que se formulen para dictaminar su factibilidad económica y social, así como su impacto ecológico y de riesgo para la población (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 9).

Un cambio en la dimensión social supone una transformación en la infraestructura vial para estar acordes con las exigencias de la sociedad. Lo que no se debe dejar pasar son las oportunidades actuales para que una persona acceda a un crédito automotriz en forma rápida y sin tantos requisitos, lo que conlleva a que el parque vehicular aumente en forma significativa, sin tomar en consideración que nuestras vialidades siguen siendo las mismas en las últimas dos décadas; no han existido proyectos ejecutivos que plasmen en forma real y dinámica la reestructuración funcional de las principales arterias de la zona metropolitana de Guadalajara.

Sin embargo, no debe dejarse de lado el proyecto articulado de tránsito rápido, el Macrobús, que cambió en forma reveladora la infraestructura vial de la zona metropolitana a partir del 10 de marzo de 2009. Fue un parteaguas en la movilidad, principalmente para el oriente de la ciudad; tampoco hay que olvidar que divide en dos a la ciudad de Guadalajara.

En el marco del decenio de la movilidad, declarado por la ONU, el Gobierno del Estado de Jalisco le apostó al proyecto de ampliación de la infraestructura vial: la línea 3 del tren eléctrico. Es un gran logro para las autoridades en materia de comunicaciones (de los tres órdenes de gobierno). Respecto a la estructura vial intervienen los municipios de Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá, pero impactará el traslado de personas en toda la zona metropolitana y poblaciones cercanas, lo que propiciará la igualdad social y espacial para todos los beneficiados (directos o indirectos).

Otro proyecto importante que se está desarrollando con la participación de los tres órdenes de gobierno –con un impacto directo en las ciudades– es el circuito metropolitano; este brindará mayor seguridad a los habitantes de la urbe al establecer que los camiones de carga pesada del anillo periférico de la zona metropolitana deberán circular por esta nueva vialidad, lo que resultará en un menor congestionamiento dentro de esta demarcación territorial, menor contaminación de aire, mayor fluidez en el traslado y menos accidentes.

Un punto esencial y favorecedor en el desarrollo de la infraestructura vial es el impacto directo en la economía regional, que en forma transversal tiene efecto colateral positivo en otras áreas económicas, independientes del transporte público, como la prestación de bienes y servicios.

Sobre las distracciones viales, Aguilar (2009) señala que existen tres tipos que pueden provocar un accidente: las distracciones físicas, cuando el conductor quita sus manos del volante o los ojos del camino (ajusta la radio, el calefactor o al realizar una llamada telefónica). En segundo lugar, las distracciones intelectuales, cuando el conductor pierde la concentración del camino ante la presencia de una serie de pensamientos como el desarrollo de algún proyecto, reflexionar en un conflicto reciente con compañeros o familia. Por último, se da la combinación de ambas, cuando el conductor consulta un mapa o revisa su agenda (p. 225).

En la lista de las distracciones interiores de mayor frecuencia se encuentran: ajustar el reproductor de CD y los controles de clima; conversar con los acompañantes o atender a los niños en el vehículo; la presencia de un objeto en movimiento dentro del automóvil (mascotas, insectos, artículos sueltos, etcétera); el uso del teléfono celular; comer, beber o fumar mientras se conduce; arreglarse tras el volante (maquillarse, rasurarse, etcétera); la extracción de objetos de la cartera, el bolso o el asiento trasero. Mientras que entre las distracciones exteriores más comunes están los accidentes y vehículos detenidos por la policía, el encuentro

con conocidos a bordo de otros vehículos que pueden llamar la atención, así como los anuncios en la orilla del camino y edificios (Aguilar, 2009).

Cabe señalar que entre 2009 (cuando se publicó la lista de Aguilar) y la actualidad, la principal distracción para los conductores en este tipo de incidencias ha variado, pues el uso del celular estará posicionado como el número uno en cuanto a las distracciones del conductor.

Las distracciones ocurren cuando el conductor retrasa el reconocimiento de la información necesaria para ejecutar con seguridad la tarea de la conducción, pues algo dentro o fuera del vehículo aleja su atención del manejo; en ocasiones, sin darse cuenta, los automovilistas se distraen del camino y ponen en riesgo a su persona, a su familia y a los pasajeros, así como a los demás conductores. Otras causas como la fatiga, el clima y las condiciones de tráfico pueden aumentar el impacto negativo de las distracciones al momento de conducir.

Movilidad urbana

Mejorar las condiciones espaciales es sin duda lo más adecuado para el desarrollo de una comunidad, así como para la generación de cambios sociales pertinentes y sustentables. Sin embargo, el espacio de desarrollo social en las zonas urbanas y la concentración –así como la dispersión– de asentamientos humanos son irregulares en su mayoría, además de no contar con una verdadera planeación estratégica por parte de las autoridades municipales y estatales a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

En las ciudades se prioriza la socialización frecuente entre quienes no tienen vínculos personales, mientras que se aísla a las personas de sus verdaderas relaciones afectivas o intereses al hacer que recorran grandes distancias y tiempos para convivir con sus familiares y amigos.

Resulta importante destacar lo dispuesto en los ordinales 3 y 6 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

Artículo 3. Las disposiciones de la presente ley regularán:

- I. Las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de

calidad apropiados a cada tipo de servicio, de manera que no afecten el orden de las vías públicas de circulación local y la circulación vial respetando el medio ambiente.

Artículo 6. El ordenamiento y regulación de la movilidad y transporte tienen como principal finalidad la satisfacción de las necesidades sociales, garantizando la integridad y el respeto a la persona, a su movilidad, a sus bienes, a los del estado y municipios, así como al medio ambiente y al patrimonio cultural del estado.

En el aprovechamiento de las vías públicas, este ordenamiento y los reglamentos que del mismo deriven, se estará conforme al siguiente orden de responsabilidad y preferencia de usuarios: personas con discapacidad, mujeres embarazadas, peatones, usuarios de vehículos no motorizados, usuarios de transporte público, usuarios de vehículos motorizados, usuarios de transporte de carga y usuarios de maquinaria agrícola.

Los medios para lograrlo serán:

- I. La defensa y protección de los derechos de los peatones, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, adultos mayores, ciclistas y usuarios del servicio público de transporte y del resto de los individuos que utilicen las vías públicas.
- II. La determinación de los derechos, obligaciones y responsabilidades de los peatones, ciclistas, conductores, operadores, concesionarios, subrogatarios y permisionarios del servicio público de transporte en sus diferentes modalidades, así como de los conductores de vehículos motorizados en general.
- III. La implementación de medidas de prevención y seguridad vial de observancia obligatoria y el mejoramiento de la seguridad vial en infraestructura y a través de su vigilancia.
- IV. La promoción del uso ordenado y racional del automóvil.
- V. La prestación del servicio público de transporte en forma higiénica, ordenada, regular, continua, segura y acorde a las necesidades de la población, atendiendo el interés social y el orden público.
- VI. El mejoramiento de las vías públicas y de los medios de transporte.

- VII. La protección, ampliación y promoción de vías y rutas para el desarrollo de vehículos de propulsión humana y tracción animal, de actividades turísticas, deportivas y de esparcimiento (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 9).

Es importante que haya igualdad social y espacial en todos los beneficiados (directos o indirectos) del proyecto, al tomar como punto de referencia la participación ciudadana. Para los mismos efectos, en el artículo 31, fracción X, se enumeran los siguientes organismos de participación social y de consulta: el consejo consultivo, la comisión, las comisiones intermunicipales y las asociaciones de vecinos, conforme a las disposiciones de la legislación municipal (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 21).

Los sujetos de la movilidad tienen derechos y obligaciones en la vía pública y se puntualizan en el artículo 7: “Todas las personas que transiten por las vías públicas están obligadas a cumplir, en lo que a ellos concierne, las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, acatando en lo que corresponda el señalamiento vial, así como las indicaciones que hagan los policías viales o agentes de vialidad y tránsito municipal, cuando dirijan el tránsito” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 6).

La seguridad no es un concepto limitado en la actualidad, ya que entre sus múltiples perspectivas se encuentra la seguridad ciudadana; debemos entenderla como el concepto que engloba las necesidades del individuo que convive en una sociedad organizada, donde intervienen desde los satisfactores básicos que se brindan en la interacción con las autoridades, así como aspectos científicos, metodológicos y esquematizados para la mejora continua de las condiciones de bienestar. Por eso, la seguridad ciudadana no constituye un conflicto; la problemática estriba en la falta oportuna de acciones que garanticen su debida observancia y frenen los ataques y amenazas a las que está sujeta (Moloeznik, 2011).

La seguridad es una de las finalidades de la comunidad política, pues sin esta no es posible garantizar su existencia; también lo son la tranquilidad pública, la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, la vida, la integridad, y todos los demás derechos de los individuos (Ibáñez, 2005).

En el marco de la globalización, el Estado rige las políticas públicas en materia de movilidad y debe prever el despliegue de acciones encaminadas a gestionar un espacio óptimo para la circulación de bienes, efectos, mercancías y personas, asegurando la accesibilidad a través de las vialidades tanto en la zona metropolitana, como en el interior del estado. En el ordinal 2 de la Ley de Movilidad y

Transporte del Estado de Jalisco, se establece como principio rector de movilidad: “La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 2).

Cuando no se cumple con el objetivo de la legislación, aparecen efectos colaterales, como la inseguridad ante el autoritarismo del ciudadano; además, este tiene que gestionar por sí mismo los satisfactores a sus necesidades de seguridad vial, por lo que se generan conflictos e inestabilidad vial, lo que provoca desigualdades sociales y espaciales.

El Fondo Monetario Internacional establece que los planes de seguridad vial son: “documentos que comprenden un conjunto de actividades y actuaciones encaminadas a mejorar los niveles de seguridad en una red viaria, optimizando el empleo de los recursos disponibles” (FMI, 2018).

Mejoramiento de las condiciones de seguridad vial

Para mejorar las condiciones de seguridad es importante tomar en cuenta los lineamientos en los que se contemplen las acciones a corto, mediano y largo plazo, para que tanto el Gobierno del Estado como la sociedad civil homologuen sus actuaciones y las dirijan en un sentido, con el fin de optimizar cada uno de los recursos físicos, materiales y legales que tengan para cumplir este propósito, en beneficio de la sociedad en general.

Circular en forma regular y con fluidez por las vialidades de la zona metropolitana de Guadalajara, así como al interior del estado, beneficia las relaciones sociales y la economía regional, ya que se optimiza el tiempo, lo que permite a la iniciativa privada, las instituciones gubernamentales y los particulares ahorrar no solo en horas de trabajo sino también en insumos y mantenimiento de las unidades de transporte y, sobre todo, en el cuidado del medio ambiente. Mejorar las vialidades impactará de forma directa en las condiciones de seguridad con las que nos podemos desplazar de una manera rápida y oportuna, al optimizar los tiempos para privilegiar la inversión en las relaciones familiares y sociales.

No hay estrategia, plan, protocolo ni instrumento que alcancen para mejorar las condiciones de seguridad, si el ciudadano no toma conciencia de la parte

que le corresponde dentro de este proceso. Aguilar (2009) hace hincapié en la atención exclusiva del conductor a la tarea de manejar sin distracciones, ya que es responsable de su propia seguridad, de la de los pasajeros y demás personas que lo rodean.

Objetivo

Los planes de seguridad vial son documentos que integran un conjunto de actividades y actuaciones encaminadas a mejorar los niveles de seguridad en una red viaria, lo que optimiza el empleo de los recursos disponibles.

Descripción de la solución

Los planes de seguridad vial comprenden tres etapas distintas:

- Planificación de actuaciones. En esta etapa se identifican, diagnostican y plantean soluciones a los problemas de seguridad vial. Asimismo, se optimiza la asignación de recursos en función de su eficacia, estableciendo prioridades.
- Ejecución de medidas de mejora de seguridad vial, incluido el proyecto y la construcción de las obras planificadas y priorizadas.
- Seguimiento de las obras ejecutadas, para determinar el efecto de las medidas implantadas en la producción de siniestros y aprovechar la experiencia obtenida para el futuro.

Actuaciones complementarias

Para que estas etapas tengan efectividad, previamente se requiere desarrollar las siguientes acciones:

- Creación de una institución directamente vinculada con la seguridad vial, en caso de que no exista.

- Implantación de sistemas de información para la gestión de la siniestralidad.
- Formación de expertos en seguridad vial.

La atención a este tema es de vital trascendencia, ya que es demasiada alta la tasa de mortalidad en México, como se expone a continuación:

Tabla 2. Tasa de mortalidad en México

2013	2014	2015	Jalisco ocupa el 10% de los accidentes viales en los tres años
17.2	15.6	15.6	

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud, 2016.

Participación ciudadana en la protección al medio ambiente

La capacidad que tiene el ser humano para adaptarse al cambio es lo que lo ha llevado a su evolución. Por tanto, adecuar las disposiciones legales para que estas se adapten al cambio es esencial en el desarrollo de la sociedad. Por el contrario, el respeto a la vida continúa siendo válido en cualquiera de sus manifestaciones; al respetar la vida nos respetamos a nosotros mismos y al entorno natural, el cual es benevolente por entregarnos condiciones óptimas para nuestra estancia en este planeta. Ahora bien, ¿cómo puede el Estado garantizar su intervención en materia de movilidad? Una de las opciones es a través de programas para prevenir accidentes, como el que tiene que ver con la ingesta de alcohol. En el ordinal 20 se establece:

Artículo 20. La secretaría podrá llevar a cabo programas de control para prevenir accidentes generados por la ingestión de alcohol, en los cuales se realicen a los conductores de manera aleatoria, las pruebas de alcoholemia respectivas, a través del empleo de instrumentos técnicos de medición, realizados por personal del área de peritos y del área jurídica.

En caso de que el conductor de un vehículo al cometer una infracción de las señaladas en la presente ley, presente aliento alcohólico, el policía vial o agente de tránsito procederá a solicitar al personal de peritos y del área jurídica, le aplique el examen

respectivo, en el lugar de la infracción con el empleo de instrumentos de medición.

El personal del área de peritos de la dependencia del ejecutivo del Gobierno del Estado, competente en materia de movilidad, en este caso, serán considerados como peritos oficiales y fungirán como auxiliares del Ministerio Público, por lo que las pruebas de aire espirado mediante el alcoholímetro serán incluidas en la averiguación previa que, en su caso, se integre (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 14).

Se consideró de gran importancia el tema del segundo encuentro vial: “La ruta para salvar vidas en Iberoamérica y el Caribe” y se señaló que hay la oportunidad de abordar nuevamente un tema fundamental para el desarrollo de la región (Secretaría de Movilidad, 2018). En el caso de Iberoamérica y el Caribe, la siniestralidad vial provoca cerca de 130 mil muertes y deja más de dos millones de personas lesionadas por año, lo que ubica a la región como una de las que registran el mayor índice de mortalidad en las carreteras. Esta situación afecta a gran parte de la juventud; es la primera causa de muerte para los iberoamericanos entre los cinco y 44 años de edad.

Los derechos relativos al medio ambiente expresan una solidaridad no solo entre los contemporáneos, sino también con las generaciones futuras, para evitar legarles un mundo deteriorado a causa de la explosión demográfica y de la explotación inmoderada de los recursos naturales, que produce la destrucción de los elementos que mantienen el equilibrio de la naturaleza. Estamos ante una de las causas que ha impulsado también el proceso de internacionalización, ya que los efectos de los daños al medio ambiente no se detienen en las fronteras de los países donde está el origen de los mismos (Peces, 2004).

Gestionar procesos de descentralización de las comunidades que impacten en el descongestionamiento de las vialidades es un reto que el Estado tiene como insuperable, ya que en los últimos años la zona metropolitana ha tenido un incremento de 27%. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el parque vehicular también ha aumentado en la misma proporción (INEGI, 2018).

Otros factores

El cambio del uso de suelo (de urbano a rural) ha transformado el paisaje de la ciudad, además de que se ha permitido el cambio en el ecosistema –lo que altera el balance natural–, por lo que resulta de gran valía imponer estrategias que soporten un equilibrio entre los daños causados y la posibilidad de resarcirlos al corto plazo para beneficio de los actuales habitantes, así como de las generaciones futuras.

El deterioro y las conclusiones científicas sobre la prolongación y ampliación en el futuro de esos daños, han generado una reflexión ética sobre la inmoralidad de impulsarlos o favorecerlos por razones de utilidad económica, de desarrollo industrial o para facilitar un consumo masivo de productos, que en su fabricación y en su utilización perjudican al medio ambiente (Peces, 2004).

En el inciso b) del artículo 2 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, se establece como principio rector de la movilidad: “El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013).

El bienestar humano ha existido antes de los impactos negativos sobre la naturaleza. En décadas pasadas se privilegió el uso del automóvil privado sobre el transporte público, lo que dejó de lado proyectos urbanos de infraestructura vial, así como el uso de transporte público sustentable y amigable con la naturaleza como el transporte eléctrico.

Es importante mencionar que el gobierno debe asumir el liderazgo de las acciones en materia de movilidad y cumplir con lo dispuesto en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, con el objetivo de coadyuvar en la construcción de una sociedad y velar por el desarrollo sustentable de nuestro entorno.

Conclusiones

En materia de seguridad vial es evidente que falta mucho por hacer en nuestro estado y en el país en general. Sin embargo, para mejorar las condiciones de seguridad es importante tomar en consideración los lineamientos en los que se

contemplan las acciones a corto, mediano y largo plazo, para que tanto el Gobierno del Estado como la sociedad civil, homologuen sus actuaciones y las dirijan hacia la optimización de cada uno de los recursos físicos, materiales y legales que existan para cumplir este propósito, en beneficio de la sociedad en general.

Se necesitan aplicar reformas para que los espacios públicos destinados a la movilidad sean inclusivos y resilientes, entre otras características, y que los medios de transporte público sean inclusivos, accesibles, seguros que no dañen el medio ambiente y cumplan la función para la cual fueron creados.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Ruiz, M. (2009). *Investigación criminalística en hecho de tránsito terrestre*. México: Editorial UBLJUS.
- Camarena Luhrs, M. (2014). *Circulaciones de valor integradas. Dimensiones urbanas y regionales de México en el contexto de Norteamérica*. México: Universidad de Guadalajara.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2017). *¿Qué son los derechos humanos?* Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos. Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018.
- CONOCER. (2000). *Análisis económico y laboral del sector transporte*. México: Li-musa.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018). Recuperado de: <https://www.imf.org/external/spanish>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2013). *Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco*. Guadalajara. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2018). *Operativo Salvando Vidas*. Comisaría General de Vialidad de la Zona Metropolitana de Guadalajara y Delegaciones Foráneas. Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría y Jefatura de Accidentes, Peritos, Toxicología y Área de Radar. Recuperado de: https://semov.jalisco.gob.mx/sites/semov.jalisco.gob.mx/files/osv_acumulado.pdf. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018.

- Ibáñez Nájjar, J. E. (2005). *Seguridad nacional, seguridad de Estado y seguridad ciudadana. Una aproximación jurídica*. Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). Datos. Transporte. Parque vehicular. Recuperado de: <http://inegi.org.mx/temas/vehiculos>
- Moloeznik, M. P. & Haro Reyes D. P. (2011). *Seguridad ciudadana, dimensiones, retos y algunos temas selectos*. México: Universidad de Guadalajara.
- Monroy Cabra, M. G. (2007). *Ensayos de teoría constitucional y derecho internacional*. Colombia: Universidad del Rosario. Colección de Textos de Jurisprudencia.
- Moya Domínguez, M. T. (2004). *Manual de derecho internacional público*. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2017). ¿Qué son los derechos humanos? Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018.
- Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (A-70). Recuperado de: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf. Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018.
- Peces, G. y Martínez B. (2004). *Lecciones de derechos fundamentales, evolución histórica e influencias ideológicas de los derechos fundamentales*. Madrid: Colección de Derechos Humanos, Filosofía del Derecho.
- Secretaría de Movilidad. (2018). <https://semov.jalisco.gob.mx>. Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2018.
- Secretaría de Salud. (2016). Informe sobre la situación de la seguridad vial, México 2016. Recuperado de: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/informe-sobre-la-situacion-de-la-seguridad-vial-mexico-2016?state=published>. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018.

Secretaría de Salud. (2018). Informe sobre la situación de la seguridad vial, México 2017. Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/secretariado-tecnico-del-consejo-nacional-para-la-prevencion-de-accidentes-102486?state=published>. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2018.

Secretaría de Salud. (2017). Informe sobre la situación de la seguridad vial, México 2016. Recuperado de: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/informe-sobre-la-situacion-de-la-seguridad-vial-mexico-2016?state=published>. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2018.

CAPÍTULO 9

LOS OBJETOS DE ESTUDIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO: REDES SOCIALES Y OBSERVATORIOS CIUDADANOS

María Amelia Solórzano Peña*

Introducción

A partir de la premisa sobre el origen multifactorial, multicausal y multidimensional de la violencia y el delito (EUROSociAL, 2015), se han propuesto diversas estrategias preventivas y programas que buscan un cambio de paradigma de la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En esa línea, en México se pretendió cumplir con los compromisos pactados en el acuerdo bilateral de la Iniciativa Mérida, además de adecuarse al discurso y vocabulario utilizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Sin embargo, en el proceso de adopción del término seguridad ciudadana, este quedó reducido a un “enfoque” dentro del marco normativo y en la política pública de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

En efecto, el marco normativo mencionado indica que las políticas, programas y acciones deben basarse, entre otros, en el “enfoque de seguridad ciudadana” entendido como la “obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad”, según lo dispuesto en la fracción I del artículo 22 del Reglamento de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Estados Unidos Mexicanos, 2014c), y para lograrlo es necesario determinar los factores de riesgo asociados a su origen.

* Profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara (México). Correo electrónico: solorzanop@hotmail.com.

Sin embargo, existe confusión conceptual entre los términos seguridad ciudadana y seguridad pública, así como en sus objetos de estudio, lo cual se hizo evidente en el discurso político y en los cambios de nomenclaturas de las secretarías de Seguridad Pública a secretarías de Seguridad Ciudadana en varias entidades federativas y municipios en nuestro país (Solórzano, Ruiz, Chinas y Vázquez, 2015). Es importante destacar que el enfoque de seguridad ciudadana en México no tiene su fundamento, ni sus objetivos, orientados a la atención del delito, a la prevención o la reducción de la incidencia delictiva, ya que constitucionalmente están reservados para la seguridad pública y, por lógica, se configuran como sus objetos de estudio. En consecuencia, se deduce que los temas vinculados a factores de riesgo que sean susceptibles de generar violencia y delincuencia podrán encuadrarse como objetos de estudio de la seguridad ciudadana, con la finalidad de actuar sobre sus causas.

Una vez realizada la precisión anterior, la elaboración de este documento tuvo su origen en la aprobación de un proyecto y otorgamiento de recursos federales para atender la violencia e inseguridad desde las causas que las provocan, con perspectiva ciudadana e investigación social mediante la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social (osccs) (Guerrero, 2015, octubre). Sin embargo, este observatorio realiza principalmente actividades de registro de los eventos delictivos, los índices de victimización, la percepción de inseguridad, la evaluación del impacto de la inseguridad en la población residente, el monitoreo y análisis situacional de la violencia e inseguridad y su evolución, la georreferenciación de indicadores en los mapas delictivos, que como se indicó en los párrafos que anteceden, serían materia de un observatorio de seguridad pública, no de un observatorio de seguridad ciudadana en los términos del marco de la prevención social.

Efectivamente, en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (Estados Unidos Mexicanos, 2014a), que tiene un sustento teórico de base criminológica (de la eficacia colectiva, ecológica y epidemiológica del delito), se identificó que la confluencia de factores de riesgo como el embarazo temprano, el consumo y abuso de drogas legales e ilegales, los ambientes familiares deteriorados o problemáticos, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación, el capital social debilitado y participación ciudadana incipiente, los entornos de ilegalidad, los espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados, y la marginación o exclusión social, aumentan la probabilidad de cometer actos de violencia y delincuencia.

Por lo tanto, en la búsqueda del objeto de estudio de un observatorio de seguridad ciudadana, surgió el cuestionamiento respecto a la factibilidad de identificar otros factores de riesgo distintos a los descritos anteriormente, es decir, si era posible determinarlos desde la perspectiva de otros marcos teóricos.

El objetivo de este trabajo fue visibilizar si las conductas relacionadas con la identidad y con la expresión cultural a través de la violencia simbólica y la discriminación en las relaciones sociales, incluidas aquellas que se manifiestan mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como las redes sociales, pudieran ser estudiadas desde el enfoque de seguridad ciudadana, como generadoras y detonadoras de violencia en los términos del marco normativo y en la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Para el logro del objetivo se optó, como teoría sustantiva, por los postulados de los estudios críticos de la seguridad con base en la teoría crítica, en los que son las personas y no el Estado, el referente de la seguridad; posteriormente se profundizó en el enfoque epistemológico de la Escuela de Gales, la cual replantea la seguridad en razón del potencial de cambio de la realidad y la necesidad de no solo emancipar, sino también transformar las relaciones de poder inadecuadas (Pérez, 2011; Laneras, 2013). En coherencia, el diseño metodológico se ajustó al paradigma crítico de investigación con el objeto de contribuir a la construcción de conocimiento útil, apoyado en un enfoque metodológico mixto.

Finalmente, la aportación del conocimiento existente permitió desvelar que la cultura y educación digital son un campo de reflexión y estudio que contiene al mismo tiempo los problemas y las respuestas, los obstáculos y las oportunidades, las limitaciones y las estrategias (Universidad de Guadalajara, 2017); en el que la apropiación de las redes sociales es un instrumento del cual se puede servir un observatorio de seguridad ciudadana en México, pero que también pueden convertirse en su objeto de estudio.

Nos encontramos en un momento histórico sin precedentes, en el que los mexicanos no nos percibimos como parte de los problemas en materia de inseguridad, de los obstáculos y las limitaciones de nuestro país; quizá llegemos a un punto de quiebre que nos obligue a trabajar en forma conjunta para lograr un cambio y una transformación en lo social actitudinal, cultural e ideológicamente con base en los valores que nos habrán de distinguir en lo individual y como nación con vista al futuro.

Las redes sociales como objeto de estudio de un Observatorio de Seguridad Ciudadana en México

Estudiar un fenómeno y observarlo “exige el uso y la integración de herramientas cuantitativas y cualitativas” (Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], 2014). Además, para la comprensión de la realidad social, los instrumentos y metodologías requieren ser contrastados y verificados con elementos teóricos o de investigación propios de la sociología, la psicología, la antropología, entre otras (Plataforma del Voluntariado de España, 2010).

En la búsqueda del estado de la cuestión se identificaron conceptos y definiciones respecto a lo que se entiende por un observatorio; además, se revisó el estudio sobre la genealogía histórica y conceptual realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (SRUR, 2014) mediante el mapeo sistemático de 66 observatorios ubicados en 18 países de América Latina y el Caribe. Los resultados arrojaron que hay diversidad de enfoques y finalidades, metas múltiples, muchas veces superpuestas o incluso difusas; no se articulan procesos de planificación con productos de resultados y la medición de desempeño.

Marcial (2009) subraya la falta de consenso en la definición del término *observatorio* en el área de las ciencias sociales, e insiste en determinar cuáles son sus funciones y si son instrumentos de participación ciudadana o solo una simulación para legitimar políticas públicas. Debido a que en este trabajo no está en discusión el papel o características de un observatorio, no se profundizó ni se realizó algún ejercicio comparativo respecto a lo que los diversos autores definen como observatorio, sus tipos, para qué son creados, sus funciones, etcétera.

El punto de partida para reflexionar sobre los objetos de estudio del enfoque de seguridad ciudadana fue la aprobación y el financiamiento de un proyecto para la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social con recursos federales derivados del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018 (PECITI) (Estados Unidos Mexicanos, 2014b). Dentro de la estructura del programa, en el área de sociedad, se indica como tema prioritario la seguridad ciudadana, aunque en el instrumento no se especifica un concepto o definición que señale qué se entiende por este término o por qué se le considera un tema prioritario.

Ante la falta de claridad institucional, es comprensible la confusión respecto de los observables y los objetos de estudio que debería tener un observatorio

de seguridad ciudadana con respecto de aquellos que corresponderían a un observatorio de seguridad pública; además de que a nivel discursivo, el oscs introduce términos y elementos que se identifican como propios de la prevención social, al organizar talleres y cursos de cohesión para fortalecer el tejido social y la percepción de seguridad, mejorar el espacio público y generar redes de confianza dirigidas a adolescentes de secundarias, preparatorias o bachilleratos técnicos, pero no hace ninguna referencia a los factores de riesgo que identifica el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (Estados Unidos Mexicanos, 2014a)

En una situación totalmente distinta a la antes señalada se encuentra el Observatorio Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (onc), para el que la organización México Evalúa (2010) creó una batería de indicadores de medición a partir de cuatro ejes fundamentales con el fin de determinar la actividad delictiva, la percepción del delito, la eficacia y eficiencia institucional, así como el gasto público invertido en seguridad. Posteriormente, ambos organismos desarrollaron un proceso para crear una Red Nacional de Observatorios, con el objetivo de asegurar que estos cuenten con las capacidades técnicas y metodológicas para la observación (capacitación-certificación). Además, a partir del indicador base de tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009), como un indicador universalmente aceptado, el onc ha puesto especial atención en medir los diez delitos de mayor impacto en términos absolutos en el país, y en tasas, por cada 100 mil habitantes.

Aunque es un hecho que el conocimiento de los índices delictivos, la percepción de los niveles de inseguridad y los mapas de georreferenciación, así como el despliegue de fuerzas policiales y militares pueden resultar herramientas útiles en determinados casos y circunstancias, por sí solos no aportan soluciones integrales a la inseguridad, la violencia y la delincuencia en relación con su multifactorialidad y multidimensionalidad. Debido a estas características, el tratamiento de los temas relativos a la violencia y la delincuencia desde una visión macro no es fácil de estudiar, puesto que cada observatorio aplica su propio marco teórico y metodológico para la medición, de ahí las diferencias en los resultados sobre un mismo fenómeno. La forma de observar la realidad y las dinámicas de participación ciudadana en todos los ámbitos ha cambiado con el acceso a las TIC.

Por consiguiente, de la falta de consenso conceptual, teórico y metodológico tanto en lo aplicable a los observatorios, como en lo conducente a los objetos de estudio del enfoque de seguridad ciudadana, surgió el cuestionamiento respecto a si era posible determinar factores de riesgo distintos a los que señala el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (Estados Unidos Mexicanos, 2014a), desde marcos teóricos diferentes a los que le dan sustento y que pudieran encuadrarse como objetos de estudio de la seguridad ciudadana, con el fin de actuar sobre sus causas.

Más de 2 549 millones de personas, es decir, el 34% de la población mundial, son usuarios activos de redes sociales a través del uso de dispositivos móviles (We Are Social y Hootsuite New, 2017). Las cifras anteriores confirman que se ha evolucionado a una cultura de la autonomía en una sociedad en red; incluso para Castels (2014) hay un importante aumento de la sociabilidad virtual, facilitado y dinamizado por la conectividad permanente y el acceso a las redes sociales en la web. De hecho, las redes sociales ofrecen numerosas ventajas y múltiples beneficios que pueden ser útiles en un observatorio de seguridad ciudadana para el cumplimiento de sus objetivos (creación de marca personal, denuncia social, transmisión de conocimientos, comunicación y socialización, generación de oportunidades de negocio para emprendedores, identificación de oportunidades de trabajo, etcétera). No obstante, el uso y apropiación de las redes sociales ha generado nuevas problemáticas que pueden constituirse en fenómenos de observación social-ciudadana. Es el caso de la disposición y difusión sin control de grandes cantidades de imágenes y videos con contenidos de violencia y pornografía explícita, así como de actos delictivos *in fraganti*.

Como resultado, la violencia se convirtió en un espectáculo, en entretenimiento, se volvió algo cotidiano, divertido e incluso viral (Berlanga, 2015; Constante, 2013). En México, de los 65.5 millones de personas de seis años o más, el 59.5% es usuario de los servicios que ofrece internet. De entre los cibernautas, el 75.8% lo utiliza para acceder a las redes sociales y el 24.5% ha experimentado por lo menos alguna situación de ciberacoso (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2017), al registrar más de 35 358 936 tipos de estas prácticas (INEGI, 2015).

El acceso a las TIC estimuló el crecimiento de conductas y prácticas violentas en internet y en las redes sociales: *grooming*, *ciberbullying* y *sexting* (Arab y Díaz, 2015). Como resultado de la “violencia de la espectacularización del mercado

de los cuerpos”, la web se inundó de imágenes y videos que implantaron cánones de belleza irreales y comportamientos hipersexualizados, lo que contribuyó a la cosificación de la persona, al transformarla en mercancía, mediante la “instrumentalización del cuerpo” ya sea con fines de extorsión o como fetiche del “placer de la violencia y la violencia del placer” (Romero, 2013). Resulta alarmante que, según estudios realizados por el Centro Iberoamericano para el Desarrollo e Investigación de la Ciberseguridad (CEIDIC), el 80% del ciberacoso infantil lo realizan niños y adolescentes; además, se ha observado el registro de más casos de sextorsión, de los cuales el 75% de las víctimas son mujeres, y se lleva a cabo en escuelas con mayor población y poder adquisitivo (Alcocer, 2017). También se destaca que el 60% de los ataques se concentra en niñas y mujeres cuyas edades fluctúan entre los doce y los 29 años (Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, 2016).

Conforme se avanza en el uso de las TIC, se generan nuevas formas de violencia: *flaming* (mensaje insultante en foros), *trolling* (mensajes despectivos para provocar reacciones agresivas de otros cibernautas), *stalking* (acoso), *luring* (persuasión o engaño para hacer caer en una trampa), *phishing* (prácticas para obtener información confidencial). Debido a que la violencia es el producto de la intencionalidad de la conducta agresiva (SanMartín, 2012), el uso de las redes sociales facilita el acceso, el ejercicio del acoso y la violencia de género, ya que proporciona escenarios propicios para que pueda manifestarse en diversas formas (física, emocional, sexual, social, económica, psicológica y objetal) (Trujano, Dorantes y Tovilla, 2009), apoyados en el falseamiento de identidad, el engaño y la masificación e inmediatez en la comunicación de la información.

En los últimos años México ha enfrentado una conducción política y empresarial insensible a los niveles de pobreza y exclusión social (Godínez, 2011); pero fue sorprendente lo que se evidenció en el proceso electoral de 2018: el grado de violencia que los mexicanos son capaces de ejercer a sí mismos, en especial desde las redes sociales, bajo el amparo de la virtualidad y el anonimato. En el supuesto ejercicio de las libertades de reunión y expresión, se hizo gala de conductas antiéticas, se fomentó la crítica destructiva, se apoyaron abiertamente las expresiones de odio, el desprecio a las posturas contrarias y a los derechos, puesto que el anonimato fomenta el vandalismo de la expresión y la irresponsabilidad comunicativa para difundir información falsa, generar rumores y difamar (Carrillo y Calderón, 2013).

En resumen, la violencia simbólica y la discriminación en las relaciones sociales, manifestadas a través de las redes sociales, pueden estudiarse desde el

enfoque de seguridad ciudadana, como generadoras y detonadoras de violencia en los términos del marco normativo y en la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El futuro del enfoque de seguridad ciudadana en el marco de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Se determinó que las redes sociales son un instrumento que puede utilizar un observatorio de seguridad ciudadana en México para el cumplimiento de sus fines, pero que también pueden convertirse en su objeto de estudio. Sin embargo, este conocimiento no será útil si, derivado de este desvelamiento, no se sustituyen las relaciones inadecuadas de poder que se ejercen a través de las redes sociales que motivan la generación de violencia y delincuencia, en busca de una transformación social, lo que a todas luces resulta una tarea titánica. En primer lugar, porque las TIC se han insertado en la construcción de la identidad de las nuevas generaciones, porque marcan las pautas y tendencias en la forma de relacionarse, socializar e interactuar con el resto del mundo. Las redes sociales funcionan como mecanismos de compensación emocional, proporcionan control sobre cómo se quiere ser percibido, admirado y reconocido. También son instrumentos que generan la ilusión de influencia social y poder.

En segundo lugar, porque si bien se han comprobado los efectos y daños colaterales del mal uso de las TIC, el diseño de una política de prevención efectiva requiere adoptar estrategias basadas en diagnósticos de calidad. La importación de términos, modelos y experiencias exitosas de otros países para la solución de problemas nacionales, la ausencia de diagnósticos previos de calidad, la falta de reflexión sobre su eficacia dadas las condiciones de gobernanza e idiosincrasia de nuestro país y las limitantes de la información que ofrecen los principales estudios sobre la penetración, usos y apropiaciones de internet en México, nos enfrentan a grandes desafíos de la participación social en la cultura digital.

La posibilidad de un cambio dependerá de la capacidad, del trabajo conjunto y multidisciplinario, con sentido crítico, para analizar adecuadamente las nuevas situaciones y problemas que se generarán y que aún no conocemos, donde las TIC seguramente jugarán un rol decisivo (Vilchez, 1990). Ante el inminente cambio de las políticas públicas en materia de seguridad con el inicio de la administración de

Andrés Manuel López Obrador, la utilidad de las reflexiones realizadas tentativamente quedará en espera de mejores condiciones para su aplicación o posterior adecuación; porque, de momento, es incierto el destino del enfoque de la seguridad ciudadana, el marco normativo y las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Es probable que la generación de una cultura de, para y por la paz suene utópica, pero no se puede descartar que suceda en el largo plazo. En México se vive un momento histórico insólito, en el que sus habitantes no se percatan que son parte esencial del problema de inseguridad. Es necesario trabajar para lograr una transformación en todos los ámbitos, desde lo personal hasta lo social, con el objetivo de restablecer los valores de respeto y solidaridad que serán la semilla de un futuro mejor.

Referencias bibliográficas

- Alcocer, J. (2017). El 80% del ciberacoso infantil está en manos de niños y adolescentes, alerta estudio en *Publímetro*. 7 de agosto. Recuperado de: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/08/07/el-80-del-ciberacoso-infantil-esta-en-manos-de-ninos-y-adolescentes-alerta-estudio.html>
- Arab, E. y Díaz, A. (2015). Impacto de las redes sociales e internet en la adolescencia: aspectos positivos y negativos. *Revista Clínica Médica los Condes*, vol. 26, núm. 1, enero-febrero, pp. 7-13. Recuperado de: <http://www.elsevier.es/es-revista-revista-medica-clinica-las-condes-202-articulo-impacto-las-redes-sociales-e-S0716864015000048>
- Berlanga, M. (2015). El espectáculo de la violencia en el México actual: del feminicidio al juvenicidio. *Athenea Digital*, 15(4), pp. 105-128. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1556>
- Carrillo, A. y Calderón M. (2013). Las redes sociales y la libertad de expresión. Un poder conativo sin responsabilidad, en Chaverry, R.; Vargas, C.; Ayala, A.; Mora, A.; Carrillo, A.; Calderón, M.; Romero, L. y Constante, A. *Violencia en las redes sociales*, pp. 77-96, México: Ediciones Paraíso/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castels, M. (2014). El impacto de internet en la sociedad: una perspectiva global, México: Open Mind y BBVA. Recuperado de: <https://www.bbvaopenmind.com>

- com/wp-content/uploads/2014/03/BBVA-Comunicaci%C3%B3n-Cultura-Manuel-Castells-El-impacto-de-internet-en-la-sociedad-una-perspectiva-global.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- Constante, A. (2013). La violencia de las redes o la banalización de la violencia, en Chaverry, R.; Vargas, C.; Ayala, A.; Mora, A.; Carrillo, A.; Calderón, M.; Romero, L. y Constante, A. *Violencia en las redes sociales*, pp. 111-178. México: Ediciones Paraíso / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estados Unidos Mexicanos. (2014a). Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación. 30 de abril.
- Estados Unidos Mexicanos. (2014b). Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. México. 30 de julio.
- Estados Unidos Mexicanos. (2014c). Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. México. 19 de septiembre.
- Godínez, V. (2011). (coord.). Nuevos enfoques de desarrollo para México. Escenarios para 2020. México: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08626.pdf>
- Guerrero, A. (2015). Investigación social para mejorar la seguridad pública. CONACYT, Agencia Informativa. Recuperado de: <http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/humanidades/3044-investigacion-para-mejorar-la-seguridad-publica-entrevista-directa>. Fecha de consulta: 1 de octubre.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. (2016). Programa Anual PAIMEF 2016: CDMX Ciudad Segura y Amigable para las Mujeres y las Niñas. Recuperado de: http://inmujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/PlanAccionesPublicas_Red Sociales.pdf
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2014). La función social de los observatorios. El caso del Observatorio Latinoamericano de la Administración Pública (OLAP). Serie Praxis, 154, México: INAP. Recuperado de: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/praxis154.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Módulo sobre Ciberacoso (MOCIBA), en Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC en Hogares (ENDUTH). Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/ciberacoso/>
- Larenas, A. (2013). La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación, en *Relaciones Internacionales*, número 23, junio - septiembre. España: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) - UAM. Recuperado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/412.html>
- Marcial, A. (2009) ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? Innovación Educativa, vol. 9, núm. 47, abril-junio, pp. 5-17, México: Instituto Politécnico Nacional. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179414895002>
- México Evalúa. (2010). Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México. Resumen ejecutivo. Recuperado de: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_publ/Documento_Ciudadano.pdf
- Observatorio Ciudadano para la Seguridad la Justicia y la Legalidad (ONC). (2017). Reporte sobre delitos de alto impacto. México: Red Nacional de Observatorios. Recuperado de: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/MensualAgosto-2017.pdf>
- Pérez de Armiño, K. (2011). ¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad, en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz = Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko harremanen ikastaroak*, número 1, pp. 235-308. Universidad del País Vasco. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4187372>
- Plataforma del voluntariado de España (2010). Observando observatorios ¿Nuevos agentes en el tercer sector? Madrid: Plataforma del Voluntariado de España. Recuperado de: http://www.plataformavoluntariado.org/ARCHIVO/documentos/recursos/Observando_Observatorios.pdf
- Programa EUROsocial (2015). Modelo regional de una política integral de prevención de la violencia y el delito. Documento de trabajo núm. 33, Serie guías y manuales, Área de seguridad ciudadana. Recuperado de: [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1452505585-SC110T1705EFU_MODELO_REGIONAL_EFUS\(WEB\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1452505585-SC110T1705EFU_MODELO_REGIONAL_EFUS(WEB).pdf)

- Romero, L. (2013). Violencia e imágenes fotográficas en Facebook, en Chaverry, R.; Vargas, C.; Ayala, A.; Mora, A.; Carrillo, A.; Calderón, M.; Romero, L. y Constante, A. *Violencia en las redes sociales*, pp. 97-110, México: Ediciones Paraíso/Universidad Nacional Autónoma de México.
- SanMartín, J. (2012). Claves para entender la violencia en el siglo XXI, en *Ludus Vitalis*, vol. XX, núm. 38, pp. 145-160, México: Centro de Estudios Filosóficos Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano de la Secretaría de Educación Pública. Recuperado de: http://www.centrolombardo.edu.mx/wp-content/uploads/formidable/38-09_sanmartin.pdf
- Solórzano, M.; Ruiz, R.; Chinas, D. y Vázquez, M. (2015). Los diversos significados y variadas interpretaciones del término seguridad ciudadana, en Ruiz, R. y Chinas, D. (coords.) *Seguridad ciudadana. Alcances y desafíos*. México: Universidad de Guadalajara. UDGVirtual. Recuperado de: http://biblioteca.UDGVirtual.udg.mx/eureka/pUDGVirtual/Seguridad_ciudadana_RuizyChinas
- Srur, J. (ed.). (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid: Unión Europea. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1>
- Trujano, P.; Dorantes, P. y Tovilla, V. (2009). Violencia en internet: nuevas víctimas, nuevos retos. *Liberabit*, vol. 15, núm. 1, pp. 7-19. Perú: Universidad de San Martín de Porres. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v15n1/a02v15n1.pdf>
- Universidad de Guadalajara. (2017). Encuentro Internacional de Educación a Distancia, Sistema de Universidad Virtual. Recuperado de: <http://148.202.167.50/encuentro/inicio>
- Vilchez, L. (1990). Las TIC en el trasfondo emocional y ético de la educación y la interculturalidad. Sociedad española de pedagogía. Recuperado de: <http://www.uv.es/soespe/vilchez.htm>
- We Are Social y Hootsuite New (2017). Digital in 2017 Global Overview report. Recuperado de: <https://wearesocial.com/special-reports/digital-in-2017-global-overview>



Dimensiones de la seguridad se terminó de editar en diciembre de 2018
en el Sistema de Universidad Virtual
de la Universidad de Guadalajara
Guadalajara, Jalisco, México

Esta edición consta de 1 ejemplar electrónico

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual
por: Alicia Zúñiga Llamas, edición; Sergio Alberto Mendoza Hernández
y Alan Miguel Valdivia Cornejo, corrección de estilo; Omar Alejandro
Hernández Gallardo, diseño, diagramación e infografía; José Mariano
Isaac Castañeda Aldana, diseño de portada

La seguridad es un derecho que debe ser garantizado por el Estado, el cual es un elemento necesario para el desarrollo armónico de una sociedad. Con este marco de referencia, este libro reúne los enfoques de especialistas en diversas áreas de las ciencias sociales y la seguridad, quienes a través de sus disciplinas realizan aportaciones para el diseño y operación de políticas públicas que abonan a un sistema integral de seguridad.

Contar con información precisa e integral en torno al fenómeno de la violencia, la delincuencia y la inseguridad es un desafío. Bajo este contexto, los capítulos de esta obra pueden coadyuvar en la reflexión y análisis de qué elementos deben conformar un sistema integral de seguridad, el cual debe ser construido en forma colaborativa entre el gobierno, las instituciones educativas, los organismos no gubernamentales y la sociedad civil.

ISBN 978-607-547-401-4



9 786075 474014 >

