

**OTROS REFERENTES
PARA PENSAR EN EL PAÍS**

Hacia la Seguridad de los Derechos: **Aportaciones al Debate sobre Políticas de Seguridad y Democracia**

Mariana Mora

**Hacia la Seguridad de los Derechos:
Aportaciones al Debate sobre Políticas de Seguridad y Democracia**

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente, citando a la fuente y enviando copia de la publicación a Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

1a. Edición, diciembre de 2014, México D.F.

Investigación:

Mariana Mora, Matilde Pérez y Jesús Peralta

Revisión:

Edgar Cortez



La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 México.

Hacia la Seguridad de los Derechos: Aportaciones al Debate sobre Políticas de Seguridad y Democracia

Mariana Mora¹

Resumen

Este cuadernillo coloca en la discusión pública los principales parámetros que consideramos imprescindibles para un replanteamiento de las políticas de seguridad en el país. Son replanteamientos que desde Fundar elaboramos antes de los sucesos del 26 y 27 de septiembre de 2014 ocurridos en Iguala, Guerrero, en los que fueron ejecutados extrajudicialmente seis personas y 43 normalistas de la Escuela Rural Normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa fueron víctimas de desaparición forzada. A raíz de este crimen, sobre el cual el Estado mexicano tiene una clara responsabilidad, es ahora obligatorio un debate público, en el que la sociedad civil debe jugar un papel protagónico para generar cambios de fondo en las políticas de seguridad y de justicia. En este marco, el cuadernillo propone encaminar las políticas actuales hacia la protección y fortalecimiento de los derechos humanos como el mecanismo más efectivo para reducir la violencia y crear mayores condiciones de seguridad personal y colectiva entre la población. Bajo esta postura, las fuerzas de seguridad pública son sólo un eslabón en las políticas de seguridad del Estado, que a su vez deben actuar como garantes de los derechos humanos, en lugar de defender el orden público. La elaboración de una nueva agenda de seguridad debe partir de los derechos de distintos sectores de la población, incluyendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de jóvenes, mujeres y de la población migrante, y surgir de políticas de prevención que se sustenten en la interdependencia de los derechos económicos y sociales con los civiles y políticos. Colocamos tres ejes prioritarios que establecen un piso mínimo para detonar un giro en la forma en que se emprenden acciones para disminuir la tasa de violencia en el país, aumentar la participación activa de la ciudadanía -particularmente de los sectores más afectados- y fortalecer los mecanismos de protección y promoción de sus derechos humanos.

Introducción

Observamos con preocupación una tendencia en materia de derechos humanos y seguridad que se ha incrementado en México a lo largo del sexenio pasado y del presente. Conforme aumentan los temores de la población a los actos de violencia, prosperan opiniones que contraponen la demanda de seguridad personal a los derechos humanos. Sectores de la clase política, por su lado, apelan a estos temores para justificar el endurecimiento de las políticas de seguridad que restringen los derechos individuales y amplían facultades de carácter excepcional. En estos casos, la ciudadanía está dispuesta a ceder libertades civiles y garantías penales con el fin de acceder a mayores condiciones de seguridad². La seguridad se evoca como si fuera un derecho que se pondera con relación a otros derechos de cara a amenazas delictivas y las políticas estatales operan bajo el supuesto de que más policía es igual a más seguridad.

¹ Mariana Mora es investigadora del área de Derechos Humanos de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

² Lucía Cid Ferreina, [Seguridad personal y derechos humanos, aportaciones a un debate desde el contexto Argentino](#), *Espacio Abierto*, vol. 16, núm. 3, julio-septiembre 2007. Págs. 487-512. Universidad de Zulia, Venezuela.

Nosotros nos posicionamos en el sentido opuesto, sobre un terreno que privilegia la seguridad de los derechos de la población como el mecanismo más efectivo para reducir la violencia y crear mayores condiciones de seguridad personal y colectiva. Esta perspectiva a su vez reconoce que el núcleo básico de derechos –a la vida, la integridad personal etcétera– se protege en su interdependencia con otros derechos de carácter social y económico. Conforme el Estado cumple con sus obligaciones de fortalecer el acceso a los derechos laborales, educativos, de salud, entre otros, de los sectores menos favorecidos de la población, fortalece su capacidad de proteger los derechos básicos, lo que en su conjunto favorece la seguridad. Bajo esta postura, las fuerzas de seguridad pública son sólo un eslabón en las políticas de seguridad del Estado, que a su vez deben actuar como garantes de los derechos humanos, en lugar de defender el orden público. Por lo anterior, coincidimos con el sociólogo jurídico Alessandro Baratta, cuando argumenta que “más que el derecho a la seguridad, debería hablarse de seguridad de los derechos o del derecho a los derechos”³.

Con tal de aterrizar nuestra postura en el contexto actual mexicano, este cuadernillo -tercero en la serie *Otros Referentes para Pensar el País*- ofrece parámetros para cuestionar las políticas de seguridad a partir de marcos que privilegian la seguridad de las personas y de sus derechos, con la finalidad de colocar aspectos prioritarios de lo que tendría que ser una nueva agenda. Consideramos que los referentes que aquí exponemos forman parte de los pasos necesarios para refocalizar el debate público a partir del respeto y protección a los derechos humanos de la ciudadanía y de la población migrante en el país. La reducción de dicho enfoque ha sido una crítica central señalada por organizaciones de la sociedad civil e investigadores que compartimos la apreciación de que el país atraviesa por una crisis humanitaria sin precedentes y que las políticas de seguridad de la administración actual, al igual que las de la anterior, priorizan reformas que anteponen la seguridad del Estado, de sus instituciones y del gobierno en turno, por encima de los derechos humanos de las personas.

En ese sentido, la recién incorporación de términos como *seguridad ciudadana* y *políticas de proximidad social* a las reformas y programas nacionales del gobierno federal, son en gran parte simples cambios de forma que no transforman de fondo las prioridades en la materia. Por proximidad social nos referimos a modelos de policía que mantienen lazos más estrechos con la comunidad, privilegiando interacciones cercanas y actividades de servicio⁴. En cuanto a las políticas de seguridad ciudadana, entendemos el concepto como las obligaciones que adquieren los Estados mediante sus aparatos de justicia y de seguridad para proteger un núcleo básico de derechos, que en su conjunto crean condiciones de seguridad personal y colectiva⁵. Observamos que más allá del discurso, los principales aspectos de las políticas de seguridad de la administración de Peña Nieto no responden a dichas definiciones, sino al contrario refuerzan políticas que se alejan de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Tomamos como ejemplo el uso de ambos términos en uno de los sellos principales de la administración actual, la Gendarmería, que se crea como séptima división de la Policía

³ Alessandra Baratta, *El concepto actual de seguridad en Europa*, presentado en el Congreso Internacional “Criterios para el análisis de la seguridad: estado actual de la investigación”, Escuela de Policía de Catalunya, 14 de junio de 2000, Barcelona.

⁴ Jack R. Greene. [La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía](#). En, *Justicia Penal Siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, Rosemary Barberet y Jesús Barquín (Edit.), Granada, 2006.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos](#), 2009.

Federal mediante un decreto publicado el 22 de agosto de 2014. La Gendarmería es un cuerpo elite de 5 mil efectivos, con formación policial-castrense, que se despliega de manera reactiva en respuesta a amenazas que se concentran en tres esferas principales: actores que atentan contra los ciclos productivos o fuentes de ingresos; la presencia de la delincuencia organizada o de alto índice delictivo; o cualquier evento en que el Comisionado General determine que la presencia de la división es necesaria⁶. A pesar de que el decreto se refiere a la Gendarmería como una policía de proximidad, en el segundo cuadernillo de esta serie señalamos que su enfoque reactivo, la opacidad de la información relativa al diseño y evaluación de sus funciones y la falta de muestras de mecanismos efectivos de control interno (basados en recomendaciones emitidas por organismos nacionales e internacionales hacia la Policía Federal), contradice estándares de organismos internacionales sobre políticas de seguridad ciudadana y derechos humanos⁷.

A su vez, encontramos que el segundo eje de la política de seguridad de Peña Nieto, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), tampoco se adecúa a estándares internacionales⁸. Aunque reconocemos que las políticas de prevención social deben ser un aspecto prioritario, y en ese sentido su inserción refleja un giro positivo con relación a la administración anterior, cuestionamos que dichos planes y programas se centren sobre todo en las deficiencias de individuos considerados propicios a cometer delitos, en lugar de modificar los contextos sociales que crean condiciones de riesgo para la población. Esto tiende no sólo a estigmatizar a los sectores de la población en mayores condiciones de riesgo a padecer violencia, sino que también alimenta las tendencias a criminalizarlos. A su vez, no se elaboran los planes a partir de diagnósticos claros y transparentes, ni mucho menos a partir de una política de Estado que se centre en la protección, garantía y promoción de los derechos humanos de la población.

Frente a lo que evaluamos como una ausencia sustantiva en ambos pilares de la política de seguridad de Peña Nieto, surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo replantear las políticas de seguridad a partir de marcos de referencia sustentados en los derechos humanos de la población? ¿Qué parámetros establecidos por organismos internacionales son de utilidad para elaborar demandas y exigencias desde la ciudadanía y a partir de las obligaciones de los tres poderes del Estado? ¿Cómo elaborar una nueva agenda de seguridad que parta de los derechos de distintos sectores de la población, incluyendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de jóvenes, mujeres y la población migrante? ¿De qué manera estudios de caso que utilizan metodologías participativas con la población afectada ofrecen luces para la elaboración de dicha agenda?

Estas son las preguntas centrales que guían el contenido del cuadernillo, cuyo propósito consiste en colocar en la discusión pública parámetros que consideramos imprescindibles para un replanteamiento de las políticas de seguridad en el país. En ese sentido, más que ofrecer recomendaciones específicas o propuestas técnicas, nuestros objetivos son primero establecer un marco que abone a la aproximación crítica con la que la sociedad civil y funcionarios públicos comprometidos con la agenda derechos humanos evalúan las políticas de seguridad actual y, segundo, delimitar un campo de acción desde el cual

⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 2014.

⁷ Miguel Moguel. [El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El Caso de la nueva Gendarmería Nacional](#). Serie *Otros Referentes para Pensar en el País*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 14 de julio de 2014.

⁸ [Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia](#). *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.

proponemos giros, reformas y modificaciones a las políticas actuales de seguridad en clave de derechos humanos.

Para dicha tarea, la primera sección se centra en identificar los principales rezagos que surgen al revisar los dos ejes de las políticas de seguridad del gobierno federal, junto con los focos rojos que persisten en materia de derechos humanos. Con relación a ambos colocamos como referentes los informes elaborados por organismos internacionales, en particular el de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH)⁹ y el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-14, “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰. En la segunda sección, aterrizamos las preocupaciones expuestas en un contexto específico, mediante un estudio de caso sobre las experiencias de inseguridad de la población local y el papel de las instituciones de seguridad pública en el municipio de Tlapa de Comonfort, en la región de la Montaña, estado de Guerrero. Aclaramos que en lugar de utilizar el diagnóstico de Tlapa como ejemplo representativo de la situación en el país, utilizamos los datos empíricos concretos para extraer recomendaciones que abonen al debate público.

A partir del cruce de estas distintas fuentes empíricas colocamos, en la tercera y última sección, **tres ejes prioritarios** que establecen un piso mínimo para detonar un giro en la forma en que se emprenden acciones para disminuir la tasa de violencia en el país, aumentar la participación activa de la ciudadanía (particularmente de los sectores más afectados) y fortalecer los mecanismos de protección y promoción de sus derechos humanos:

- El **primero** se refiere a ejes prioritarios en la capacitación y **profesionalización** de las fuerzas de seguridad pública **en clave de derechos humanos**.
- El **segundo** se centra en la implementación y evaluación de **políticas de prevención desde modelos intersectoriales** y a partir de una coordinación efectiva que se sustenta en la interdependencia de los derechos económicos y sociales con los civiles y políticos.
- El **tercero** se sustenta en **mecanismos de gobernabilidad democrática**, incluyendo los que permiten el control eficaz de la ciudadanía y los contrapesos entre las distintas dependencias de gobierno.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, 2009.

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-14, *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*, 2013.

Conceptos para el debate:
Seguridad ciudadana y Seguridad Humana

*El concepto **seguridad ciudadana** se refiere a la seguridad personal y colectiva con relación a diversos actos y amenazas de violencia física, lo que implica la protección de un núcleo básico de derechos, como el derecho a la vida y a la integridad física y material. El término mantiene una relación estrecha con el de **seguridad humana**, ya que si bien la seguridad ciudadana se refiere sobre todo a las obligaciones que adquieren los Estados mediante sus aparatos de justicia y de seguridad, de manera aislada no responden a las necesidades de seguridad de la población. Por seguridad humana nos referimos a la definición adoptada por el PNUD, como un concepto amplio que se basa en la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad frente a diversas amenazas que pueden atentar contra la vida, el bienestar de las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano.*

I. Estándares y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y seguridad

En los últimos cinco años, son varios los organismos internacionales que han emitido observaciones y recomendaciones en materia de seguridad y derechos humanos en México, junto con informes sobre dicha problemática en el continente. En 2009, la CIDH publicó su documento *Seguridad Ciudadana y derechos Humanos*, y en 2013 el PNUD publicó su *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-14, "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina"*.

También a finales de 2013 se presentó el informe del Examen Periódico Universal (EPU), mecanismo de las Naciones Unidas que elabora una revisión de avances o retos principales de los Estados miembro en materia de Derechos Humanos. Con relación a lo que aquí nos interesa, identificamos recomendaciones presentadas al Estado mexicano sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos, vinculados al sistema de justicia y de seguridad pública. El EPU recomienda al Estado mexicano disminuir los casos de desaparición forzada y de tortura, en particular mediante la creación de los mecanismos y marcos normativos necesarios para investigar los casos existentes. A su vez, una de las preocupaciones centrales se refiere a la detención preventiva, en particular a la figura del arraigo, tema en la que se centra el primer cuadernillo de esta serie¹¹. De igual manera, se formulan diversas recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de justicia penal en el país para investigar casos de: desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, las amenazas y el acoso contra defensores de los derechos humanos, para asegurar el enjuiciamiento de los responsables y la reparación de las víctimas, y para fortalecer el control civil de las fuerzas de seguridad pública y que se resuelvan de manera transparente los casos de violaciones a los derechos humanos por parte de elementos policiales¹². Las recomendaciones también se dirigen a políticas que fortalecen los derechos específicos de sectores de la población de cara a la violencia. Se recomienda fortalecer los programas y políticas para la exigibilidad del derecho de la

¹¹ Cecilia Toledo, [El uso e impactos del arraigo en México](#). Serie *Otros referentes para pensar el país*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 3 de junio de 2014.

¹² [Informe preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, México](#), Naciones Unidas, 25 de octubre de 2013.

mujer a una vida libre de violencia y para seguir combatiendo toda forma de violencia hacia la mujer, así como combatir actos de discriminación contra la población indígena y afrodescendiente.

Tomamos las recomendaciones específicas del EPU para el caso mexicano, junto con las recomendaciones generales plasmadas en los informes de la CIDH y del PNUD como referentes para aproximarnos a los principales vacíos y deficiencias en las políticas de seguridad en México. Sin detenernos en una argumentación exhaustiva, en esta sección señalamos los aspectos que consideramos más relevantes.

El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009)” se refiere a las siguientes esferas que en su conjunto establecen las condiciones mínimas de modelos de seguridad ciudadana y derechos humanos:

***La atención a víctimas.** Los estados tienen la obligación de proteger y promover el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, junto con el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos humanos. También adquieren la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar políticas y programas de prevención desde distintas instituciones.*

*La **governabilidad democrática.** La necesidad de crear marcos que favorecen el ejercicio de control de la ciudadanía, a la par de un eficaz control político sobre las medidas que se implementan para prevenir y controlar la violencia y el delito.*

*La **profesionalización y modernización** de las fuerzas policiales. La prioridad de reemplazar modelos reactivos por modelos proactivos, basados principalmente en la prevención y disuasión de la violencia y del delito. Los derechos humanos deben ser los valores o principios que caractericen la labor policial, mediante la formación, selección, capacitación y evaluación de los elementos no como aspectos accesorios como suele ser. En particular, tienen que responder a las necesidades de los sectores de la población más vulnerable, sobre todo mujeres, niños y niñas, adolescentes, pueblos indígenas, afrodescendiente y migrantes. El debido cumplimiento de las obligaciones de los estados es la efectiva rendición de cuentas, que asegure una gestión transparente y que favorezca distintas modalidades de control ciudadana, así como cumplir con los derechos laborales de los elementos policiales.*

*La **seguridad privada** tiene como consecuencia que acciones de seguridad se desvinculen de los derechos humanos cuya defensa y protección es competencia del Estado. La seguridad privada tiene que estar debidamente regulada por autoridades públicas.*

*El **papel limitado de las fuerzas armadas.** Las fuerzas armadas carecen de entrenamiento para tareas de seguridad ciudadana y dichas funciones corresponden exclusivamente a una fuerza civil eficiente y respetuosa de los Derechos Humanos. Puntualiza que, “...los Estados deben limitarse al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles”.*

En primer lugar detectamos que el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 mantiene poca relación con las recomendaciones arriba señaladas. En lugar de utilizar un marco de exigibilidad de los derechos humanos, señala que las políticas de seguridad se enfocan en combatir los delitos que más afectan la población (homicidios, secuestros, extorsión) a partir de dos ejes interrelacionados. El primero, mediante acciones policiales que tienen el propósito de contener el delito, con la nueva figura de la Gendarmería siendo la corporación estrella; el segundo, mediante el Programa Nacional de Prevención Social de

la Violencia y la Delincuencia¹³. En cuanto al primero, al inicio de su gobierno, Peña Nieto marcó una aparente distancia con la administración anterior al evitar referirse explícitamente a la delincuencia organizada y eliminar casi por completo el uso de un lenguaje de corte bélico. A su vez, en ese momento, anunció el posible retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública, cuyo papel será reemplazado por una Gendarmería Nacional. No obstante, en la comparecencia del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, ante el Senado el 9 de septiembre de 2014, afirmó que las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, incluyendo la Gendarmería, se mantendrán en las calles hasta que culmine la profesionalización de cada una de las corporaciones policíacas en el país¹⁴.

A pesar del aparente giro en las políticas de seguridad en el ámbito federal, en los hechos las diferencias entre la administración anterior y la actual se diluyen, sobre todo si analizamos las políticas desde localidades como Guerrero y Michoacán, regiones en que el ejército mantiene una fuerte presencia en las calles y encabeza operativos, no sólo contra la delincuencia organizada sino contra los llamados grupos de autodefensa. Lo que detectamos es que en este tipo de casos, cuando se determina que existen situaciones que amenazan el estado de derecho y el orden público, las respuestas del gobierno federal no difieren de manera notable con la administración de Calderón. Algunos de los ejemplos son los operativos militares en la región de Tierra Caliente, Michoacán, que tuvieron como propósito desarmar a integrantes de las llamadas autodefensas, operativos que resultaron en enfrentamientos y en la muerte de por lo menos cuatro personas¹⁵. A su vez, en abril de 2014 las Fuerzas Armadas reemplazaron a las Policías Preventivas Municipales en municipios como Huetamo, Michoacán¹⁶. A partir del mismo mes, el Ejército, la Marina y la Policía Federal operan en Tamaulipas hasta “neutralizar los 14 objetivos delincuenciales”¹⁷.

En cuanto a la Gendarmería, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación mediante el cual se crea, establece una unidad de proximidad social pero pareciera que más que establecer relaciones de confianza con la población y asegurar mecanismos de protección a los mismos, va encaminado a sustentar relaciones públicas y a aproximarse a fuentes de información vía la población local. El decreto señala que la Unidad de Proximidad Social de la Gendarmería tiene como parte de sus funciones: recabar información de la sociedad civil que permita generar estrategias para la prevención de los delitos; e instrumentar actividades permanentes de apoyo a las comunidades, instalaciones, eventos, rutas, regiones y zonas en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería.

A la luz de la tendencia reciente de promover leyes a favor de la movilidad social como parte del incremento de la criminalización de la protesta social, observamos con preocupación aspectos del decreto que crea la Gendarmería, en particular la Fracción XI del Artículo 39 que establece que le corresponde a la Coordinación de la Gendarmería: *“Brindar seguridad al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones y zonas en las que se encuentren desplegados los Integrantes de la División de Gendarmería por el tiempo que se determine, y en coordinación*

¹³ [Plan Nacional de Desarrollo \(2013–2018\)](#), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2014.

¹⁴ Leticia Robles de la Rosa, [Ejército seguirá en calles: se requiere policías confiables, señala Osorio Chong](#), *El Excelsior*, 10 de septiembre de 2014.

¹⁵ Redacción, [Autodefensas reportan al menos 4 muertos por choque con el Ejército: afirman que hubo disparos contra civiles](#), *Sin Embargo*, 14 de enero de 2014.

¹⁶ Dalia Martínez, [Ejército asume control de Huetamo](#), *El Universal*, 22 de abril de 2014.

¹⁷ David Castellanos, [Ningún elemento del ejército se retirará de Tamaulipas hasta baja la delincuencia: Gutiérrez García](#), *La Jornada*, 13 de agosto de 2014.

con las instancias competentes”¹⁸. Detectamos en reformas recientes que las funciones de cuerpos policiales enfocadas en asegurar la movilidad social, se utilizan para detener a manifestantes que ejercen su derecho a expresar sus opiniones de manera pacífica en los espacios públicos¹⁹.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que la inclusión de 5 mil efectivos de la Gendarmería en la Policía Federal, que se despliegan de manera reactiva ante determinada situación, como un cuerpo policial que el periódico estadounidense *The New York Times* describe cercano a un Equipo de Armamento y Táctica Especial (*Special Weapons and Tactic Team, SWAT*, por sus siglas en inglés), responde más a la lógica *más policía es igual a más seguridad*, que a un cambio de modelo que privilegia los derechos humanos²⁰. Menos aun cuando detectamos que cabe dentro del marco de las funciones de la Gendarmería, actuar a favor de la movilidad social como pretexto para la detención de los que ejercen su derecho a la libertad de expresión en la vía pública.

A su vez, identificamos que la Gendarmería se aleja de las recomendaciones internacionales arriba señaladas por la falta de efectivos mecanismos internos y externos de control para prevenir violaciones a los derechos humanos, junto con la investigación y sanción de actos violatorios de manera transparente. Ni el decreto ni las declaraciones públicas del Comisario General de la Policía Federal, Enrique Galindo Ceballos, ni el Comisionado de la Gendarmería, Manelich Castilla Craviotto, ni Osorio Chong dan cuenta de mecanismos de control internos para prevenir la violación de los derechos humanos. En cuanto el acceso a la información pública y oportuna, Manelich Castilla anunció que la Gendarmería no proporcionará datos sobre los resultados e impactos de sus operativos hasta que se logren mejorar los indicadores económicos, turísticos y disminución de ciertos delitos²¹.

Con relación a los vacíos y ausencias arriba señaladas, llama la atención que en su comparecencia ante el Senado el 9 de septiembre, Osorio Chong presumió avances en la reducción de la violencia, sobre todo en estados donde también coincide que este año se han presentado más quejas de violaciones a los derechos humanos²². El Secretario de Gobernación señaló que entre enero y julio de 2014, los indicadores de la incidencia delictiva muestran una "reducción importante", particularmente con relación a los resultados obtenidos de las estrategias en Michoacán y Tamaulipas. Afirmó que en Michoacán se han logrado importantes avances con la desarticulación de organizaciones delictivas, mientras en Tamaulipas se ha reducido significativamente la violencia, específicamente los homicidios y se trabaja para bajar los demás delitos.

Sin embargo, de acuerdo con información presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Tamaulipas y Michoacán son los dos estados en los que se presentaron más quejas de violaciones a los derechos humanos por parte de las dos principales fuerzas de seguridad, la Policía Federal y Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA). Entre enero y julio de 2014, la CNDH recibió 430 quejas contra la Policía

¹⁸ [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal](#). *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 2014.

¹⁹ [Control del espacio público: Informe sobre retrocesos en las libertades de expression y reunion en el actual gobierno](#). Fundar, Centro de Análisis e Investigación, abril de 2014.

²⁰ Randal C. Archibold, [Elite Mexican Police Corps Targets Persistent Violence, but Many Are Skeptical](#), *New York Times*, 22 de agosto de 2014.

²¹ Gustavo Castilla García, [La Gendarmería sólo dará informes cuando considere que hay mejoras](#). *La Jornada*, 29 de agosto de 2014.

²² David Martínez, [Osorio Chong presume ante senadores la reducción de los índices de violencia: no hablamos de "éxitos totales"](#). *Sin Embargo*, 9 de septiembre de 2014.

Federal, (245 de ellas provenientes de Michoacán) y 398 contra la SEDENA, la mayoría de estas concentrada en los estados de Tamaulipas y Michoacán²³.

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-14, "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina"

Los avances en materia de seguridad ciudadana adquieren mayores resultados cuando estos están planteados a través de un enfoque multisectorial, particularmente cuando incorporan de manera central los programas y políticas de prevención.

Los Estados deben implementar respuestas diferenciadas que respondan a los diversos espacios en los que se dan distintas amenazas a la seguridad ciudadana, como son las calles y otros espacios públicos, las esferas domésticas y las escuelas.

Una política integral debe priorizar las demandas específicas de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad, particularmente los jóvenes y las mujeres. Señala las obligaciones positivas que tienen los Estados como parte de la elaboración e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. En el caso de las mujeres, ello incluye retomar lo estipulado por la Convención Belem do Pará de incorporar acciones que previenen, investigan y sancionan la violencia hacia las mujeres. Cabe señalar que el informe de la CIDH incluye a pueblos indígenas, afrodescendientes y a los migrantes como parte de sectores más susceptibles a sufrir amenazas a su seguridad ciudadana, y por lo tanto señala las obligaciones de los Estados miembros a reforzar políticas proactivas que respondan a la protección de los derechos humanos de estas poblaciones.

Con respecto a las políticas de prevención social del delito y de la violencia, reconocemos la relevancia de que la administración actual coloque este eje de acción como aspecto central de sus políticas de Estado. Sin embargo, identificamos vacíos y ausencias fundamentales. Al inicio de 2013 se anunció el Programa Nacional para la Prevención Social del Delito (PRONAPRED) y en abril de 2014 se formalizó mediante la publicación del programa en el Diario Oficial de la Nación (DOF). El PRONAPRED establece el marco para otorgar fondos no sólo propios del programa, sino mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios para que se complementen y fortalezcan respuestas integrales²⁴. El PRONAPRED tiene su antecedente en una norma promulgada al final del periodo de Calderón, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia, publicada en el DOF el 24 de enero de 2012²⁵.

²³ [Sistema Nacional de Alerta de los Derechos Humanos. Enero-Agosto 2014](#), Comisión Nacional de Derechos Humanos.

²⁴ En 2008 se creó el SUBSEMUN. Entre 2008-2013 tuvo un incremento en 25% de 2008 a 2013, pasando de 3 mil 57 millones 200 mil pesos a 4 mil 559 millones 800 mil pesos. De este recurso, a partir del ejercicio fiscal 2012, al menos 20% es destinado para el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana.

²⁵ Dicha ley define la prevención social de la violencia en su Artículo 2: "La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan." De acuerdo con su Artículo 6, las acciones y políticas de gobierno que forman parte de la prevención social de la violencia y la delincuencia incluyen los ámbitos sociales, comunitarios, situacionales y psicosociales, de las que se desprenden un conjunto de políticas encaminadas hacia el mejoramiento de condiciones sociales y que generen

La Comisión del Plan Nacional para la Prevención Social del Delito es responsable de definir las recomendaciones en políticas, programas y líneas de acción relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia, con base en los siguientes lineamientos: fomentar culturas ciudadanas basadas en la legalidad, la tolerancia y la corresponsabilidad; mejorar el acceso a servicios básicos, a la infraestructura y espacios públicos; programas de desarrollo y productivos; brindar atención prioritaria a grupos vulnerables; e implementar programas y actividades educativas para combatir las causas psicosociales del delito. Relaciona dichos lineamientos con diversos factores que aumentan la probabilidad de que individuos cometan actos de violencia y delincuencia, incluyendo: el embarazo temprano, consumo y abuso de drogas, ambientes familiares deteriorados o problemáticos, deserción escolar y el capital social debilitado.

De acuerdo con el Convenio de Adhesión, en 2013 se otorgaron a 57 demarcaciones un total de 2 mil 500 millones de pesos para el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, desde un enfoque preventivo en el tratamiento de las violencias y la delincuencia²⁶. La entidad que recibió la mayor cantidad de fondos fue Guerrero. En julio 2013, el gobierno de Guerrero firmó un convenio con la Secretaría de Gobernación para recibir la cantidad de 148 millones 341 mil 300 pesos²⁷ que se dividieron en tres entidades: Acapulco de Juárez, 99 millones 152 mil 587 pesos; Chilpancingo de los Bravo, \$25 millones 966 mil 064 y Zihuatanejo, que recibió 23 millones 222 mil 649 pesos²⁸.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 destina una cantidad parecida a la del año anterior: 2 mil 595 millones de pesos para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito²⁹. Los recursos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia se aplican a 60 municipios, cinco demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, siete zonas metropolitanas y una zona conurbada. En el caso del estado de Guerrero, los fondos otorgados se mantuvieron casi iguales que el año anterior, un total de 149 millones 550 mil 557 pesos, divididos en las mismas tres entidades: Acapulco (99 millones 362 mil 920 pesos), Chilpancingo (26 millones 952 mil 774 pesos) y Zihuatanejo (23 millones 234 mil 862 pesos).

oportunidades de desarrollo, particularmente para poblaciones situaciones de riesgo, vulnerabilidad, o afectación. [Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.](#)

²⁶ [“Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría Gobernación y el Estado de Guerrero.”](#) *Diario Oficial de la Federación*, 08 de julio de 2013.

²⁷ [Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.](#) *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2013.

²⁸ El convenio establece los siguientes parámetros de tipos de políticas y programas que promueven la cohesión social, la formación de cultura ciudadana, de legalidad y paz, incluyendo, “políticas de protección y atención a grupos poblacionales prioritarios tales como: prevención y atención a la violencia familiar y de género, intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales, prevención y atención de las violencias en el entorno escolar, atención integral a víctimas de violencia y el delito, reconciliación policía-sociedad, modelos policiales de orientación comunitaria, atención integral para las los jóvenes, salud sexual y reproductiva, desarrollo de capacidades, competencias laborales y emprendimiento socio-productivo, reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley, prevención y atención integral de las adicciones, desnaturalización de las violencias, víctimas directas e indirectas de violencia y del delito, población en reclusión y sus familias, migrantes, transmigrantes y desplazados internos forzados, convivencia ciudadana y gestión comunitaria, entre otros.”

²⁹ [Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.](#) *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 2014.

A pesar de los objetivos explicitados en el Programa Nacional de Prevención Social del Delito y en sus convenios de adhesión, identificamos deficiencias importantes en el programa que se alejan de recomendaciones internacionales. Desde un marco de exigibilidad de los derechos humanos, detectamos en primera instancia que el Programa desdibuja los factores estructurales que generan condiciones de inseguridad y en su lugar prioriza programas que se enfocan en las deficiencias del individuo que proviene de sectores en riesgo, incluyendo los problemas emocionales, psicológicos y culturales. En ese sentido, el PRONAPRED, lejos de ser un modelo basado en fortalecer el acceso a los derechos humanos, tiende a reproducir una estigmatización de la misma población afectada, lo que corre el riesgo de reproducir, en lugar de neutralizar, tendencias de criminalización de ciertos sectores de la población.

A su vez, expertos como México Evalúa señalan que aunque el objetivo principal de PRONAPRED es reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, los recursos se distribuyen bajo dos criterios desvinculados del objetivo: la cantidad de población y la tasa de homicidios³⁰. A su vez, la opacidad de la información impide conocer cómo y por qué se determinan ciertos ejes programáticos. Dichos indicadores, no sólo son inadecuados de cara a los objetivos explicitados, sino que son insuficientes para la medición de impactos de posible disminución de los distintos tipos de riesgos a las que están expuestos sectores de la población, en particular jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y migrantes.

Por último, detectamos que la tendencia a centralizar los poderes en el ejecutivo, en particular en la Secretaría de Gobernación, contraviene mecanismos de gobernabilidad democrática ya que delimita el uso de contrapesos efectivos tanto por parte de organizaciones de la ciudadanía como de poderes del Estado. A su vez, dicha centralización ha llevado a un incremento en la opacidad de la toma de decisiones en las políticas en la materia, junto con la medición de sus impactos. Al mismo tiempo, un análisis del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Seguridad Pública, junto con el decreto que crea la Gendarmería, apunta a que la participación ciudadana se tiende a limitar a la presentación de quejas y a proporcionarle a las dependencias correspondientes información sobre actos y actores delictivos en el marco de la llamada “inteligencia social”, en lugar de ampliar la participación ciudadana como aspecto necesario de una efectiva gobernabilidad democrática.

La apreciación general sobre las políticas de seguridad del gobierno federal expuesto a lo largo de este apartado nos conducen a la siguiente pregunta: ¿en qué datos empíricos adicionales nos podemos apoyar para replantear aspectos centrales de las políticas de seguridad en clave de los derechos humanos de la población? Nosotros consideramos que la información que proviene de estudios de caso, de fuentes basadas en experiencias y percepciones concretas de la población local, junto con un análisis institucional y normativo, puede ofrecer luces al debate. Es desde este enfoque que en la siguiente sección nos detenemos en los resultados del diagnóstico realizado en 2013 en el municipio de Tlapa de Comonfort, hallazgos que colocamos sobre la mesa de discusión para elaborar un piso mínimo alterno que permita empezar a trazar un replanteamiento en las políticas de seguridad desde la seguridad de los derechos.

³⁰ México Evalúa. [Prevención del delito en México, ¿Dónde quedó la evidencia?](#), 2014.

Impactos de las políticas de seguridad en cifras:

Privación de la vida. Un reportaje del [Semanario Zeta](#) de Tijuana establece que la cifra de homicidios dolosos es mucho más alta durante la administración de Peña Nieto que en la de Calderón. Según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se registraron 57 mil 899 averiguaciones previas por homicidio doloso y culposo entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de julio de 2014. En el periodo equivalente de Calderón, la suma fue 43 mil 694. El gobierno priista supera al panista con 14 mil 205 homicidios tanto culposos como dolosos.

Desapariciones. De acuerdo con los datos presentados el 21 de agosto 2014 por la [Procuraduría General de la República](#) y la Secretaría de Gobernación, la cifra de desaparecidos en el país, entre 2006 y julio 2014 es de 22 mil 322 personas. Del total, 9 mil 790 personas se encuentran en calidad de desaparecidos desde el inicio de 2013. Las cifras señalan que **44% de las desapariciones sucedieron durante los primeros 20 meses de la administración de Peña Nieto.**

Tortura. En su informe recién publicado, "Fuera de control Tortura y otros malos tratos en México", [Amnistía Internacional](#) señala con preocupación que las autoridades siguen permitiendo el uso generalizado de la tortura, utilizada generalmente para obtener "confesiones" y testimonios que sirven de prueba para enjuiciar a personas que podrían estar o no implicadas en un delito. Señalan que en un periodo de 10 años, entre **2003-2013, los casos de tortura se incrementaron en un 600%.**

Impunidad. Se señala que desde hace diez años los índices de impunidad se mantienen relativamente estables. Según datos del [INEGI](#) sólo **uno de cada 100 delitos cometidos en el país recibe castigo** y el 62.4% de la población considera que es muy poca la reducción de corrupción en las instituciones del Estado. A su vez, de acuerdo con los resultados de 2012, el casi 62% de los encuestados señaló que no denunciaron los hechos debido a la falta de confianza en las autoridades o por temor a las mismas.

Violaciones a los derechos humanos por parte de la fuerzas de seguridad.

Durante los primeros siete meses de 2014, la Policía Federal fue la tercera institución en recibir más quejas ante la [CNDH](#) (después del Instituto Mexicano de Seguro Social y de Centros de Prevención y Readaptación Social), con 430 quejas. De estas, la mayoría (245) se concentran en Michoacán. Le sigue SEDENA con 398 quejas repartidas a lo largo de país, pero la mayoría concentradas en Tamaulipas y en Michoacán.

II. Estudio de caso, municipio Tlapa de Comonfort: Prioridades en materia de seguridad a partir de la seguridad de los derechos de la población indígena³¹

En una sección anterior nos basamos en recomendaciones internacionales para elaborar nuestros principales cuestionamientos a las políticas de seguridad de Peña Nieto. En esta sección, primero ofrecemos un análisis institucional de la Policía Preventiva Municipal (PPM) para demostrar que las apreciaciones globales que ubicamos a nivel federal encuentran resonancia en los ámbitos locales. En segundo lugar, detallamos los resultados del trabajo de campo basado en recabar experiencias y percepciones de inseguridad de la población local, junto con sus propuestas, ya que nos permiten elaborar recomendaciones alternas en clave de derechos humanos.

I. El diagnóstico

Entre marzo y septiembre de 2013, llevamos a cabo un diagnóstico en el municipio de Tlapa de Comonfort, en la Montaña, Guerrero con el propósito de identificar:

- 1) Experiencias y percepción de la población indígena local sobre inseguridad y violencia en la región.
- 2) El papel que desempeñan las distintas instituciones de seguridad como parte de estas experiencias, con énfasis particular en la Policía Preventiva Municipal.
- 3) Las prioridades institucionales a través de un análisis normativo, presupuestal e institucional de las políticas de seguridad en los ámbitos federales, estatales y del municipio de Tlapa de Comonfort.
- 4) Las recomendaciones propuestas por parte de la población afectada y por parte de la misma policía.

El estudio se realizó en el marco del proyecto Monitor Civil de la Policía (Mocipol), coordinado por tres organizaciones de la sociedad civil: el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y el Instituto por la Seguridad y la Democracia (Insyde) que entre 2007-2013 documentó y defendió casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos de las instituciones de seguridad pública que operan en los 19 municipios de la región Montaña.

Elegimos Tlapa de Comonfort por ser un municipio que reúne varios factores que permiten analizar la relación entre las fuerzas de seguridad pública y la población local a partir de marcos de derechos humanos. Para empezar, Tlapa se sitúa en un estado que en los últimos ocho años mantiene una de las tasas delictivas más elevadas en el país. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el sexenio de Calderón el estado de Guerrero fue el tercer estado en que se registraron más casos de homicidios, con un total de 11 mil 70 casos³². El municipio se encuentra en una región que ha sufrido, en las últimas décadas, patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos por parte de las diversas corporaciones de seguridad (la Policía Investigadora Ministerial, la Policía Preventiva Municipal, las Fuerzas Armadas) y es catalogada por el INEGI como de alta marginación socio-económica, con niveles de pobreza extrema que se reflejan y se acentúan en una alta tasa migratoria y una tendencia

³¹ Los datos y resultados que aquí enlistamos a modo de un resumen, se encuentran detallados en el informe de Fundar y del Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, *Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: Un Diagnóstico desde la Montaña de Guerrero*, 2014.

³² Juan Carlos Miranda, [Los homicidios crecieron 150% en el sexenio de Felipe Calderón](#), *La Jornada*, 31 de julio de 2013.

histórica al despojo de los recursos y territorios de la población mayoritariamente indígena. A su vez, en la región operan distintos carteles del narcotráfico, cuyas actividades se centran en la producción de amapola, entre otros negocios ilícitos³³.

A partir del 2010, Tlapa está catalogada como uno de los municipios de Guerrero con mayor índice delictivo, razón por la que recibe fondos del Subsemun³⁴. De hecho, en su informe de diciembre 2011, Mocipol identifica al municipio de Tlapa como el que tuvo el porcentaje más alto de quejas de violaciones a los derechos humanos en los 19 municipios que conforman la región Montaña; de las 353 quejas recibidas, 64% respondieron a eventos que sucedieron en este municipio³⁵. Este conjunto de factores, si bien no permiten extraer generalizaciones para el resto de la república, sí reflejan la compleja realidad local de diversas entidades y por ende permite identificar aspectos que son relevantes en otros contextos nacionales.

En el siguiente apartado ofrecemos un punteo de los resultados del análisis institucional de las PPM. Detectamos que las principales deficiencias y vacíos encuentran puntos en común con los que señalamos en el ámbito federal. En el apartado subsecuente presentamos los hallazgos principales del trabajo con los grupos focales en comunidades nava que trazan una serie de coordinadas para repensar y replantear las políticas de seguridad desde marcos de exigibilidad de los derechos humanos, mismos que posteriormente incorporamos a las recomendaciones generales.

II. Resultados del análisis institucional de la Policía Preventiva Municipal

Para entender las prioridades institucionales en el ámbito local, analizamos el Plan de Desarrollo Municipal 2013–2015 con relación a un diagnóstico institucional de la Policía Preventiva Municipal y al uso del presupuesto desde el Subsemun y el Fortamun. Son dos objetivos en materia de seguridad que el Plan Municipal establece como prioritarios:

1) *“Modernizar los cuerpos de seguridad, tránsito, protección civil, con equipamiento, profesionalización, operación y evaluación permanente de resultados”.*

2) *“Mejorar la seguridad y la protección integral de las personas y la vida comunitaria, en un marco de respeto absoluto a los derechos humanos; transitando de un sistema reactivo a preventivo”.*

Análisis institucional

Entre julio y agosto de 2013, realizamos 137 encuestas a integrantes de la Policía Preventiva Municipal. Participaron cinco mandos medios, ocho patrulleros y 119 policías rasos.

La encuesta fue estructurada desde cuatro ejes:
I.- El perfil socioeconómico de los elementos de la Preventiva Municipal.
II.- La estructura organizacional, niveles de capacitación y profesionalización.
III.- Condiciones laborales.
IV.- Percepciones de proximidad.

Detectamos que si bien el Plan de Desarrollo Municipal de Tlapa de Comonfort 2012-2015 retoma propuestas ciudadanas para atender las condiciones de inseguridad, en particular recomendaciones emitidas previamente por el Mocipol, existen deficiencias importantes en el ejercicio de las funciones de la Preventiva para responder a las condiciones de

³³[Guerrero, donde la pobreza 'fertiliza' el cultivo de amapola](#), CNN, 07 de noviembre de 2011.

³⁴ Los municipios y demarcaciones que reciben fondos de Subsemun son seleccionados anualmente considerando los siguientes criterios: número de habitantes y tasa delictiva (homicidios dolosos, secuestro, otros delitos).

³⁵ Monitor Civil de la Policía, Instituto para la Seguridad y la Democracia, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, [Desde la Mirada Ciudadana: Informe del Monitor Civil de la Policía y de las Fuerzas de Seguridad en la Montaña](#), 2011, pág. 69.

inseguridad ciudadana de la población local. Cabe mencionar que en términos de datos empíricos concretos, encontramos paralelismos con los principales cuestionamientos que le hacemos a las políticas de seguridad en el ámbito nacional. Los principales hallazgos que resultan del cruce de datos son los siguientes:

- ✱ **Existe una deficiencia notable en la formación y capacitación de los policías.** Entre 2012 y 2013, el ayuntamiento destinó más de 10.2 millones de pesos para gastos relacionados con la profesionalización y el fortalecimiento de capacidades de la policía vía Subsemun. A pesar de los fondos otorgados y a pesar de que el 93% de los encuestados afirmó haber recibido por lo menos una capacitación en el último año, solo el 9% de los policías pudo citar una ley, artículo o reglamento que regula sus funciones.
- ✱ **La presencia de militares en la institución de seguridad pública contradice las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** Identificamos que por lo menos 10 integrantes de la PPM provienen de las Fuerzas Armadas, lo que no necesariamente implica que tengan experiencia en seguridad pública, sino que vienen de una formación castrense de combate a amenazas a la seguridad nacional. Estos elementos mantienen un estatus superior a los policías raso y son los que instruyen a los demás en el uso de las armas. Su presencia contradice la principal recomendación de la CIDH que establece que las políticas de seguridad ciudadana excluyan a integrantes de las Fuerzas Armadas de toda función de seguridad pública.
- ✱ **Permanecen patrones de violaciones a los derechos humanos.** La falta de manuales de procedimientos y protocolos de actuación y la falta de mecanismos de control internos explican en parte la persistencia de violaciones a derechos humanos. En el informe *Desde la Mirada del Mocipol* y en los casos documentados por Tlachinollan, resaltan los patrones de detenciones arbitrarias y de uso excesivo de la fuerza. De los 95 casos que involucran a la Policía Preventiva Municipal documentados por el Mocipol entre 2007-2011, el 27% corresponden a detenciones arbitrarias, el 17% a tratos crueles e inhumanos y el 13% a multas excesivas. Identificamos que los patrones de violaciones a los derechos humanos detectados, se deben en parte a dos deficiencias institucionales: el 82% de los encuestados respondió que la PPM no cuenta con protocolos de actuación y manuales de procedimientos y, el segundo, a que no existen mecanismos efectivos de control interno y externo. Sin embargo, de acuerdo con el convenio de uso de fondos de Subsemun, en 2012 se etiquetaron 275 mil pesos para la elaboración de manuales como parte del servicio de carrera policial.
- ✱ Las **funciones policiales siguen priorizando políticas reactivas**, sobre todo con relación a los jóvenes. Ello a pesar de los objetivos de prevención establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo y el incremento de fondos destinados a la prevención del delito, incluyendo fondos para el equipamiento y la infraestructura que lo posibilitan. Después del tráfico de drogas, los encuestados identifican al *pandillerismo* como el problema más difícil de resolver. Sin embargo, los grupos focales realizados con la población local evidenciaron que la policía atiende esta situación de manera reactiva, sin prevención y sin coordinación con autoridades de las comunidades, lo que tiende a criminalizar a los jóvenes. Si bien los programas que intenta implementar el ayuntamiento se alinean con los ejes prioritarios establecidos en el Plan Nacional para la Prevención Social del Delito, el enfocarse casi exclusivamente en atender problemas psicológicos y de adicciones de los jóvenes, estigmatiza a la población y construye el problema como un asunto del individuo, desatendiendo factores de carácter contextual. Dichas políticas van

en un sentido contrario a los señalados por distintos estudios que se enfocan en transformar aspectos estructurales que colocan a los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y en priorizar el papel activo y participativo de los jóvenes en definir, implementar y evaluar cualquier programa de prevención.

- * **Las funciones policiales no propician políticas de proximidad.** Mientras el Plan de Desarrollo Municipal prioriza el trabajo de prevención en todos los niveles y de manera más estratégica con las comunidades, los policías que participaron en la encuesta no ubican estas tareas como parte de sus principales funciones. Entre el 78-90% dijeron no tener reuniones con los vecinos, ni con los comisarios de bienes comunales, ni realizar recorridos ni programas de prevención por los caminos que conectan los poblados con la cabecera municipal. El único contacto que los policías dijeron tener con la población local es mediante rondines. Tampoco señalaron como prioritario establecer acercamientos con la población para combatir las inseguridades, sólo el 19% lo señalaron como una actividad importante, en contraste con el 61% que considera que para combatir la inseguridad se requiere mayor capacitación, sobre todo en el uso de armas.

III. Resultados de las experiencias y percepciones de violencia e inseguridad de la población local

El diagnóstico nos demuestra la relevancia de recabar datos que dan cuenta de las experiencias y percepciones de la población local. Para el objetivo del cuadernillo resulta particularmente importante porque los resultados ofrecen una serie de coordinadas alternas a las políticas de seguridad vigente.

Para empezar, los hallazgos dan cuenta de la importancia que la población local le otorga a acotar el papel de la policía y a reubicar sus funciones con relación a un campo mucho más amplio de políticas integrales de prevención de la violencia. A su vez, identificamos que la población tiende a relacionar actos o amenazas de actos de violencia física con las condiciones de precariedad socio-económica a las que está expuesta, de tal manera apuntando a la necesidad de atender factores estructurales que abonan a las condiciones de inseguridad. Por último, en cuanto a una sistematización de las alternativas expuestas, la mayoría giran en torno a priorizar la participación activa de la población. A continuación detallamos los principales hallazgos que permiten repensar las políticas de seguridad a partir de los derechos humanos de la población local, en este caso en una región mayoritariamente indígena.

Análisis de experiencias y percepciones locales.

Entre marzo y septiembre de 2013, recopilamos datos cualitativos mediante grupos focales realizados en seis comunidades naua, poblaciones identificadas por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ayuntamiento como las que viven las condiciones más complejas de inseguridad y de violencia en el municipio.

En cada grupo focal participaron entre 30-45 personas, con un total de 240 participantes.

Recabamos información sobre tres aspectos centrales:

- 1) percepciones de condiciones de inseguridad y de violencia en su comunidad y en el municipio;*
- 2) el papel de las instituciones de seguridad pública con relación a dichas condiciones; y*
- 3) las alternativas que proponen integrantes de la comunidad.*

También realizamos ocho entrevistas y dos grupos focales con habitantes del municipio de Tlapa, en su gran mayoría naua, aunque también participaron individuos que se identifican como mestizos, na savi y me'phaa.

1. La interdependencia de los derechos humanos. Encontramos que la violación sistemática a los derechos económicos, sociales y culturales incrementa las condiciones de vulnerabilidad de la población a ser víctimas de actos de violencia física, patrimonial y emocional cometidas por agentes estatales o por actores no estatales. Los testimonios señalan que para integrantes de la población local, las inseguridades guardan una relación estrecha con la falta de condiciones de seguridad humana. En su conjunto, los datos recabados durante los grupos focales reflejan una intensificación de las condiciones de precariedad socio-económica de los últimos quince años³⁶.

Con tal de revertir esta vulnerabilidad a actos violentos y de violencia policial asociados con lo que describimos como “pobreza indigenizada”³⁷, los resultados del diagnóstico demuestran que en lugar de políticas aisladas de seguridad basadas casi exclusivamente en el papel de las instituciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, se requiere centrar las prioridades en políticas que mejoren el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Para esta tarea se debe partir de políticas multisectoriales y multiactor, para atender las causas de fondo de inseguridad ciudadana. Ello requiere emprender políticas multidimensionales que establezcan una relación estrecha entre el acceso a mayores posibilidades de desarrollo humano y las condiciones de seguridad en la vida cotidiana de la población. Contrastamos este enfoque prioritario con nuestra apreciación del PRONAPRED, que no está planteado a partir de un marco de mayor exigibilidad a los derechos humanos.

2. La elaboración de respuestas multiespaciales de cara a las inseguridades. Encontramos una falta de focalización de las actividades de prevención social y la ausencia de una perspectiva de género a la hora de diseñar e implementar políticas de seguridad pública que plantean ser de proximidad. Los resultados de las encuestas a los policías de la PM delimitan el contacto que la institución mantiene con las comunidades casi exclusivamente a rondines y, aunque no de manera constante, cuando los comisarios ejidales solicitan su presencia en las fiestas del pueblo. Sin embargo, identificamos que el mapa reducido de las actividades policiales no corresponde con los focos rojos que identifica la población local. Igual de preocupante, es el énfasis exclusivo en los espacios públicos, que invisibiliza las violencias que suceden en los ámbitos domésticos.

Esta multiespacialidad de las inseguridades ciudadanas guarda una relación estrecha con una de las conclusiones plasmada en el informe de PNUD. El documento recomienda la necesidad de ubicar y elaborar políticas integrales de Estado que respondan a las diversas esferas en las que existen riesgos a la seguridad ciudadana, una recomendación que no figura en los planes nacionales. Ello implica diseñar e implementar medidas que atiendan las diversas inseguridades a las que distintos sectores de la población están expuestos, particularmente mujeres, jóvenes y pueblos indígenas. Cabe resaltar que aunque algunas

³⁶ Mientras los resultados de [Coneval de 2010](#) reconocen un avance nacional en la reducción de la pobreza, en la que solo el 25% de la población tiene por lo menos cuatro de seis carencias sociales, Guerrero fue uno de los estados en donde menos disminuyeron las carencias o incluso donde más aumentaron.

³⁷ Las cifras del Coneval dan cuenta que en Guerrero en general, y en la Montaña en específico, existe un incremento de la tasa de carencias básicas que impide que individuos y sus comunidades accedan de manera adecuada a sus derechos económicos y sociales. Con respecto a la evolución de la pobreza entre 2010–2012, mientras que a nivel nacional la pobreza moderada disminuyó 0.5%, en Guerrero incrementó 2 puntos a llegar a 69.7% de la población ([Coneval, 2013](#)). En cuanto a la pobreza extrema, está disminuyó a nivel nacional por 1.5%. Sin embargo, en Guerrero se mantuvo en casi 32% de la población, y en municipios como Tlapa esta tasa se mantuvo en 45% de los habitantes. De hecho, la mayoría de los municipios de la Montaña no presentan cambios significativos en la reducción de pobreza desde los diagnósticos realizados por Coneval en 2000 ([Coneval, 2005](#)).

de estas políticas de Estado son de competencia de instituciones policiales, la mayoría requieren programas sociales que son de competencia de otras dependencias gubernamentales, como pueden ser los programas de atención a situaciones de violencia hacia las mujeres o programas dirigidos a los jóvenes.

3. Las políticas de prevención deben basarse en los derechos específicos de distintos sectores de la población. Identificamos que las políticas actuales de prevención social de la violencia y delincuencia están basadas en la vulnerabilidad social a las que están expuestos distintos sectores de la población (en el mejor de los casos) o en las deficiencias del individuo propicio a cometer actos delictivos (en el peor de los casos). Las mujeres, pueblos indígenas, jóvenes, no son grupos vulnerables, sino que viven en condiciones particulares de riesgo y vulnerabilidad, y sí son sujetos de derechos específicos. En ese sentido, las políticas de prevención deben ir replanteadas a partir del cumplimiento de las obligaciones del Estado de proteger y garantizar los derechos a partir de un desempaque de los mismos de manera diferenciada según las necesidades específicas de distintas poblaciones.

A continuación nos enfocamos en tres sectores de la población:

Políticas de prevención social deben basarse en la participación activa de los jóvenes.

Los jóvenes representan el sector de la población más afectado por actos de violencia policial y de delitos, mientras al mismo tiempo son los que con mayor frecuencia se integran a pequeñas *bandas* y participan en actos que fomentan inseguridades en los espacios públicos comunitarios o en los barrios de Tlapa. Ello responde a tendencias continentales en las que los jóvenes que viven en contextos de alta marginación social, principalmente del género masculino, se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y son acusados de ser partícipes activos en la comisión de delitos³⁸. Es a su vez una tendencia que señala el PRONAPRED.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos en materia de seguridad ciudadana consiste en la elaboración e implementación de políticas estatales y de fortalecimiento de acciones comunitarias que respondan a las situaciones específicas que padecen los jóvenes. Las respuestas a esta problemática requieren centrar la atención en los derechos de los jóvenes y en las condiciones estructurales que los excluyen o que los marginan de los lazos familiares, sociales y colectivos, no a partir de deficiencias o debilidades individuales.

Priorizar la seguridad ciudadana en femenino, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Encontramos una falta de focalización de las actividades de prevención social y la ausencia de una perspectiva de género a la hora de diseñar e implementar políticas de seguridad pública que plantean ser de proximidad. Las políticas de seguridad tienden a enfocarse casi exclusivamente en el ámbito público, sin tomar en cuenta la violencia intrafamiliar como parte de las problemáticas en la materia. A su vez, existen vacíos importantes en la prevención de la violencia que sufren las mujeres, lo que incrementa sus percepciones de riesgo y restringe el pleno ejercicio de sus derechos. Como parte de las estrategias integrales en el ámbito local, se deben crear mecanismos institucionales, o reforzar y readecuar los mecanismos institucionales existentes para que las mujeres y las niñas puedan interponer denuncias de los actos de violencia. A su vez, con tal de revertir patrones que detonan cadenas de violaciones a los derechos de la mujer, documentamos la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a atender casos de violencia bajos parámetros interculturales que reconozcan a las víctimas como

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y la Universidad Alberto Hurtado de Chile. [Guía para la prevención con jóvenes: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana](#), 2010.

sujetos de derechos, en lugar de objeto de tutela o simplemente beneficiarias de programas asistencialistas.

Documentamos que tanto las políticas estatales como las comunitarias no abordan de manera efectiva las inseguridades ciudadanas de las mujeres, sino al contrario, tienden a estigmatizar y revictimizar a las que sufren actos de violencia y violaciones a sus derechos humanos. Identificamos tres aspectos principales que afectan directamente los derechos del sector femenino de la población. El primero se refiere a la violencia doméstica y a la falta de mecanismos efectivos comunitarios y de políticas públicas para prevenir, investigar y sancionar estos casos. El segundo aspecto que surgió a raíz del diagnóstico fue una serie de deficiencias sistemáticas no solamente por el actuar de las instituciones policiales, sino en toda la cadena de políticas de seguridad ciudadana, incluyendo el poder judicial, espacios de impartición de justicia comunitaria indígena y políticas de prevención desde otras dependencias gubernamentales. Tercero, en casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos policiales, el enfoque dirigido a delimitar la afectación del individuo, como parte de las reparaciones contempladas en los derechos de las víctimas, desdibuja las afectaciones familiares que pueden llegar a tener casos de detenciones arbitrarias y de extorsión. Estas violaciones a los derechos de las víctimas, detonan una tendencia a la revictimización y a estigmatizar a las mujeres.

Estudios en materia de seguridad ciudadana desde una perspectiva de género señalan que las políticas públicas en la materia generalmente no diseñan estrategias que respondan a las necesidades específicas de las mujeres³⁹. Ello se debe en un primer momento a que las políticas de seguridad ciudadana tienden a enfocarse casi exclusivamente en el ámbito público, sin tomar en cuenta la violencia intrafamiliar como parte de las problemáticas en la materia. Por ello, insistimos que la falta de una perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas de seguridad crea vacíos importantes en la prevención contra la violencia que sufren las mujeres, lo que incrementa sus percepciones de riesgo y restringe el pleno ejercicio de sus derechos. Como parte de las estrategias integrales en el ámbito local, se deben crear mecanismos institucionales, o reforzar y adecuar los mecanismos institucionales existentes y elaborar los faltantes para que las mujeres y las niñas puedan interponer denuncias de los actos de violencia cometidos en condiciones de seguridad. A su vez, con tal de revertir estos patrones que detonan cadenas de violaciones a los derechos de la mujer, documentamos la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a atender casos de violencia hacia la mujer bajo parámetros que reconozcan a las víctimas como sujetos de derechos, en lugar de objeto de tutela y desde programas asistencialistas⁴⁰.

La exigibilidad de los derechos colectivos de los pueblos fortalece la capacidad de comunidades de fortalecer mecanismos propios de prevención. Documentamos que la falta de reconocimiento pleno de los derechos colectivos como pueblos indígenas limita no solamente acciones coordinadas con el Ayuntamiento, sino las posibilidades de fortalecer sistemas de autoridad tradicional que puedan mejorar las acciones participativas que contrarresten las inseguridades que padecen en la región. El fortalecimiento del ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas forma una parte imprescindible en la implementación de modelos de seguridad y de derechos humanos en regiones indígenas

³⁹ Yagenova, Simona V. [*La violencia contra las mujeres como problema de seguridad ciudadana y las políticas de seguridad. El caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Guatemala.*](#) Unión Europea, Diakonia, FLACSO –sede Guatemala-, Red Regional por la Seguridad de las Mujeres: Alianza Política Sector de Mujeres, Red Feminista Frente a la Violencia Contra las Mujeres, Foro de Mujeres por la Vida, Red de Mujeres Contra la Violencia, 2013.

⁴⁰ Liliana Rainero, [*Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género.*](#) CISCESA Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Argentina, 2006.

en el país. Por lo tanto, un modelo de proximidad en contexto multiculturales necesariamente pasa por el pleno ejercicio de sus derechos colectivos, particularmente a partir del fortalecimiento de los sistemas comunitarios de procuración e impartición de justicia. Al mismo tiempo, este hallazgo particular de regiones indígenas nos invita a elaborar políticas de seguridad a partir del desempaque de los derechos de manera diferenciada de acuerdo a las necesidades específicas de distintas poblaciones.

III. Ejes prioritarios para elaborar políticas de seguridad a partir de un marco que privilegia la seguridad de los derechos

A partir de una lectura de los hallazgos que arroja el estudio de caso, las recomendaciones elaboradas por organismos internacionales y de la situación de derechos humanos en el país, señalamos los siguientes tres ejes prioritarios para replantear las políticas de seguridad desde marcos que privilegian los derechos de las personas.

Primero. La capacitación y profesionalización desde la transversalización de los derechos humanos.

Si bien la formación y capacitación de los policías sigue siendo un rezago relevante, lo es aún más visto desde la necesidad de capacitar a los elementos de seguridad pública a partir de la transversalización de las obligaciones de proteger y promover los derechos humanos. Tal como lo demuestra el estudio de caso, junto con datos más generales, señalamos que hasta ahora la formación en derechos humanos sigue siendo en gran parte un aspecto accesorio en la formación policial. Sin embargo, tanto los datos empíricos que aquí presentamos como las recomendaciones internacionales en la materia enfatizan que los modelos de seguridad para la ciudadanía requieren una transformación profunda en el papel que ocupan los derechos humanos en la función policial, ya que esta debe transitar de lógicas de resguardar el orden público a funciones enfocadas a proteger y garantizar el núcleo básico de derechos humanos de la población.

A su vez, señalamos que para encaminar las políticas de seguridad hacia modelos de seguridad para la ciudadanía, un punto de partida consiste en asegurar que las políticas preventivas estén estrechamente vinculadas con modelos de proximidad, es decir, modelos policiales que prioricen la cercanía con la población afectada basados en la comunicación continua y transparente que fomente relaciones de confianza. Ello es de particular relevancia en el caso de las policías municipales, las que mantienen un mayor rezago y deficiencias institucionales, menos confianza por parte de la población y sin embargo son las que tienen mayor contacto cotidiano con la población local. Transversalizar los derechos humanos implica también incorporar marcos de evaluación de la función policial, tanto institucional como individual, a partir del cumplimiento de los mismos.

Por último, insistimos en la recomendación de la CIDH que señala que las funciones de seguridad pública corresponden exclusivamente a una fuerza civil, pues las fuerzas armadas carecen de entrenamiento para tareas de seguridad ciudadana.

Segundo. La implementación y evaluación de políticas de prevención a partir de una coordinación efectiva que se sustente en la interdependencia de los derechos económicos y sociales con los civiles y políticos.

Las políticas de prevención integral no se deben reducir exclusivamente a las instituciones de seguridad pública, sino que deben partir de políticas multisectoriales y multiactor. Deben atender las causas de fondo de la inseguridad ciudadana a partir de políticas que busquen fortalecer la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, junto

con los consagrados como derechos fundamentales. Ello requiere acotar el papel de la policía y reubicar sus funciones con relación a un campo más amplio de políticas integrales de prevención que establezcan una relación estrecha entre el acceso a mayores posibilidades de desarrollo humano y las condiciones de seguridad en la vida cotidiana de la población. La interdependencia de los derechos requiere a su vez la elaboración de políticas públicas que atiendan los factores estructurales que detonan condiciones de vulnerabilidad social, en lugar de políticas basadas en deficiencias emocionales, psicológicas y culturales de los individuos en situación de riesgo. Dichas políticas se deben diseñar, implementar y evaluar a partir de marcos que reconozcan a los llamados grupos vulnerables como sujetos de derechos específicos, y no como objetos de tutela que requieren asistencia social, incluyendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de los jóvenes y de las mujeres. Dicha tareas requieren definir los mecanismos efectivos de coordinación y la división de responsabilidades político-administrativas y asegurar la viabilidad de dicha integralidad.

Tercero. Mecanismos de gobernabilidad democrática, incluyendo los que permitan el control eficaz de la ciudadanía y los contrapesos entre las distintas dependencias de gobierno.

Tal como hemos señalado en los cuadernillos anteriores, identificamos una creciente opacidad en temas relacionados con seguridad y justicia, y la falta de acceso a la información pública y oportuna. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas son un punto de partida imprescindible para fomentar la participación de la ciudadanía en el monitoreo del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Enfatizamos que la gobernabilidad democrática en las políticas de seguridad inicia creando mecanismos viables de participación ciudadana, en particular de las poblaciones más afectadas. Son condiciones necesarias que posibilitan el control externo sobre las policías y su actuación, aspecto central para reducir la laguna de impunidad en la que operan las instituciones de seguridad pública y reducir las violaciones a los derechos humanos.

