

PONENCIA

RETOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA*

GABRIELA NARANJO GUEVARA**

Muy buenos días a todas y todos, quisiera iniciar agradeciendo la invitación para participar, en este espacio, a las autoridades de la Universidad Veracruzana, en particular a la Dra. Namiko Matsumoto Benítez, Coordinadora del Programa de Derechos Humanos de esta Casa de Estudios.

**Ponencia presentada en el Simposio Internacional sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, realizado por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Veracruzana los días 20 y 21 de enero del 2016.*

*** Maestra en Derecho Constitucional y Amparo y Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana León; actualmente colabora como Coordinadora de la licenciatura en Derecho de esta misma Universidad.*

Así, en este espacio me gustaría compartir con ustedes una serie de reflexiones a partir de cuatro puntos:

- ¿Qué entendemos por seguridad ciudadana y políticas públicas?
- Una experiencia: estrategias reactivas ante el crecimiento de delitos en la ciudad de León, Guanajuato.
- ¿Cuáles son las principales características con las que deben contar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana desde una perspectiva de DDHH?
- ¿Cuáles son algunos retos en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana en México?

¿Qué entendemos por seguridad ciudadana y políticas públicas?

Con el objetivo de proponer un lenguaje común, es útil comenzar definiendo los conceptos que en este espacio abordaremos: el de la seguridad y las políticas públicas.

Hablando del primer término, el de la seguridad, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, en su publicación *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* señala que generalmente este concepto -el de seguridad- va acompañado de manera indiscriminada de adjetivos como “nacional”, “democrática”, “ciudadana”, “pública”, “exterior”, “urbana”, “comunitaria”, etc., lo cual puede ocasionar confusiones.

Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de su Informe “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, generó un análisis comprensivo sobre el tema y definió, sobre distintas bases, el concepto tradicional de seguridad, limitada a la defensa del territorio, el poder militar y la función represiva del Estado. Y, a manera de propuesta, en el mencionado informe se abordó el concepto de *seguridad humana*, mismo que es tan amplio que contempla la necesidad de evitar amenazas como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales. Por lo que, desde esta mirada, la seguridad implica crear las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes a su dignidad.

Bajo esta concepción, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas recomendó a las autoridades del Estado Mexicano subordinar el concepto de seguridad pública al de seguridad humana, en el sentido de que el objetivo último de la actividad del Estado es la protección de las personas.

Sin embargo, es problemático el uso de esa concepción debido a su amplitud y a la carencia de especificidad técnica, lo que dificulta la evaluación de las políticas públicas que pueden formularse para alcanzarla. Así, aunque no existe una definición unívoca, en su concepción más tradicional, la seguridad pública implica la referencia al mantenimiento de la paz y el orden público, alcanzados a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, generalmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.

Desde una perspectiva de derechos humanos, el concepto de seguridad pública no puede limitarse al orden público, sino que debe incluir todas aquellas medidas cuyo objetivo es asegurar el funcionamiento regular de las instituciones para garantizar el ejercicio de todos los derechos de las personas, por lo que el término de seguridad pública debe diferenciarse

del concepto de seguridad nacional, que hace referencia de la sobrevivencia del Estado en sí, a la preservación de su soberanía, de su integridad territorial, del orden constitucional, y de su población. De igual forma, debe diferenciarse del concepto de seguridad ciudadana, en virtud de que este último, de acuerdo con el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, se define como “aquellos sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía, no limitándose sólo a la lucha contra la delincuencia, sino que busca construir un ambiente propicio para la convivencia pacífica de las personas”; mientras que la seguridad pública se ha definido como la visión de un Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo.

Referente a las políticas públicas, la maestra Claudia Patricia Gómez Rojas¹, experta en temas de convivencia, seguridad ciudadana y defensa nacional de Colombia, ha señalado que las políticas públicas de seguridad ciudadana constituyen un conjunto organizado y estructurado de acciones encaminadas a la generación de situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de la ciudadanía, transformar sus condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que impacten en la efectividad de la ley, la moral y la cultura de una comunidad, debiendo ser respuesta a los problemas de inseguridad de la sociedad.

Una experiencia: estrategias reactivas ante el crecimiento de delitos en la ciudad de León Guanajuato.

A continuación, me gustaría utilizar una experiencia de un escenario que se volvió cotidiano en el municipio del que soy originaria -León, Guanajuato-, que puede ilustrar con cierta claridad cuál es el actual contexto que en lo personal percibo sobre las políticas públicas y la seguridad ciudadana, y de la que nacen una serie de reflexiones, cuestionamientos e identificación de retos sobre este tópico.

El año pasado, León, Guanajuato fue uno de los cientos de municipios que tuvo un cambio en su administración gubernamental, y el mandato anterior –de 2012 a 2015– se desarrolló bajo la gestión, por primera vez, de una mujer, con el triunfo de una candidata del Partido Revolucionario Institucional.

¹Gómez Rojas C, (Agosto de 2007). “Elementos para la construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana”, Congreso Casuística Policial llevado a cabo en Bogotá Colombia, disponible en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_Apoyo_servicio/Direccion_nacional_escuelas/XII_CONGRESO_CASUISTICA/28_OCTUBRE/Ponencia%20Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20una%20politica%20de%20s_0.pdf, consultada el 18/01/2016.

En este contexto, la anterior fue una administración en la que, de manera significativa, aumentó la inseguridad en el municipio, particularmente por el crecimiento de la comisión de ciertos delitos: de acuerdo con el Reporte de Incidencia de los Delitos de Alto Impacto del 2014, realizado por el Observatorio Ciudadano de León (OCL, 2014, pp. 14-21) mientras que en 2012 se denunciaron 837 robos a casa-habitación en la ciudad, para 2014 el número de eventos denunciados fue de 1,885; en el caso de robo de vehículo, el aumento en el mismo periodo fue de 920 a 1,143 denuncias; tratándose de atracos a negocios, el crecimiento fue de 469 a 1,107, y en lo concerniente a robo a transeúnte, los números señalan que de 61 denuncias, el número subió a 71. Es importante señalar que en estas estadísticas no están reflejados aquellos eventos que no fueron denunciados ante las autoridades correspondientes.

En ese periodo fue recurrente el encontrar, en notas de medios de comunicación locales, tanto información alarmante del aumento de estos eventos delictivos, como los juicios que comúnmente se realizan sobre las autoridades en turno respecto a su “desinterés” y falta de atención a estos fenómenos sociales. De igual forma, no era de extrañarse que en las charlas cotidianas con amistades, familiares y compañeras o compañeros de labor, el tema saliera a relucir.

¿Qué fue lo que a continuación sucedió? Las y los funcionarios municipales en turno decidieron realizar tres acciones muy visibles para la sociedad leonesa: la primera acción señalaba que debía haber policías municipales en casi cada esquina de las zonas donde más se habían denunciado aquellos delitos que figuraban en los medios (olvídense de la extorsión, el narcomenudeo, el secuestro) y en donde, claro, los agentes no corrieran un riesgo mayor -en León se reconoce en el mencionado periodo la existencia de 791 pandillas, localizadas en 120 colonias de la ciudad, en las que hay involucrados cerca de 21 mil jóvenes leoneses, (Ayuntamiento 2012-2015, p. 191) y es común que cuando se dan eventos de violencia entre estos grupos, las llamadas de auxilio a los agentes municipales son atendidas hasta tres horas después del evento-; la segunda acción consistió en implementar operativos de tránsito para -al parecer- incautar el mayor número de motonetas posibles, en virtud de que en varias de las comisiones de delitos se utilizan estos transportes, sobretodo tratándose de robos a negocios, casa-habitación y transeúntes. Y como tercer estrategia palpable para las y los ciudadanos, policías municipales en vehículos o motocicletas ofrecían ser acompañantes cuando se transportaba una cantidad importante de dinero, ya fuera en las puertas de las sucursales bancarias o bien, en las empresas medianas y pequeñas, en fechas correspondientes a los pagos de nómina y proveedores.

Hoy día, ninguna de esas tres estrategias continúa vigente con la fuerza con la que se hicieron visibles, situación que no puede atribuirse al cambio de administración, ya que las mismas dejaron de observarse desde antes de octubre del año pasado, mes en el que se dio el cambio de administración.

Ante este panorama caben las preguntas: ¿Cuál es el objetivo de las y los servidores públicos al momento de diseñar estrategias de prevención y atención del delito en aras de la seguridad ciudadana? ¿Qué es lo que motiva a las y los administradores del gobierno a solicitar, ordenar y evaluar políticas dirigidas a la protección y garantía del derecho a la seguridad que todas y todos tenemos?

En el caso de León, como fue el caso de muchos municipios y estados de la República, quien fungía como lideresa del gobierno municipal dejó su encargo varios meses antes de la finalización del mismo, en virtud de que su prometedor futuro político le invitaba a participar como candidata a una diputación plurinominal que hoy día le ha colocado como Vicepresidenta de la Cámara de Diputados. Muy lejos quedó la preocupación por la situación que las y los leoneses vivimos en materia de seguridad pública.

Es cierto que, como el Libro Blanco del Ayuntamiento 2012- 2015 lo señala, fueron implementadas otras estrategias con el objetivo de salvaguardar la seguridad de la población, tales como la creación de Centros Multipol, consistentes en espacios de convivencia entre la ciudadanía y los miembros de los cuerpos de seguridad pública, los cuales, además de tener la tarea de implementar estrategias de prevención de la delincuencia, trabajaron en la recuperación de espacios comunitarios. También se implementó un protocolo de atención y protección a mujeres en situación de violencia, sin embargo, las estadísticas comparativas, como lo hemos señalado antes, nos muestran que estas intervenciones no han sido lo suficientemente efectivas.

¿Qué haría falta entonces? ¿Cuáles son algunos de los retos en materia de políticas públicas dirigidas a salvaguardar la seguridad para las personas?

El escenario descrito de la cotidianeidad de León, se repite, con certeza, en muchas otras ciudades del país, y en algunos casos, con eventos mucho más trágicos y graves. Basta dialogar un poco con periodistas o defensores y defensoras de derechos humanos de distintas regiones para identificar que en México, hoy por hoy, se viven historias de terror ante las que pareciera que el Estado y la ciudadanía no sabemos qué hacer, o cómo reaccionar.

¿Cuáles son las principales características con las que deben contar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana desde una perspectiva de DDHH?

De acuerdo con Claudia Patricia Gómez Rojas², las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana deben contar con características como:

- La generación de valores públicos, definidos como aquellos creados por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y acciones que benefician a la comunidad. También se construyen mediante la protección de los derechos de las personas de la sociedad, la satisfacción de sus necesidades y la atención a sus demandas.
- La coordinación inter e intrainstitucional, con el objetivo de no duplicar acciones, usar de manera eficiente los recursos, sostener las tareas implementadas en la materia y aumentar las posibilidades de evaluaciones positivas y gestión más certera.
- La coherencia entre las acciones en materia de seguridad ciudadana y las políticas públicas diseñadas para otros ámbitos como el de la educación, salud, cultura, empleo, justicia, por mencionar algunas, a fin de garantizar la complementariedad de las estrategias y la visión integral desde la administración pública.
- Asimismo, la atención del fenómeno de la delincuencia y el detrimento de la seguridad pública, no puede consistir en una sola estrategia, o en acciones enfocadas a un mayor control y represión, o en cuestiones meramente preventivas, además de que deben construirse a partir del trabajo coordinado y la interrelación entre diversas instituciones gubernamentales y representantes de la sociedad civil.

Así, un primer aspecto a abordar implica un acercamiento teórico y práctico de la seguridad ciudadana: contar con aspectos objetivos a través de indicadores cuantificables, y un abordaje subjetivo, difícil de cuantificar y por lo tanto de atender. Un segundo criterio es el reconocimiento de que la construcción de las políticas públicas deben suponer un proceso acumulativo de años en el que participan los diferentes niveles de la administración pública, lo que hace indispensable la creación de modelos de gestión que posibiliten instrumentar la política, facilitar su desarrollo y garantizar las acciones coordinadas, eficaces y eficientes, además de sostenibles en el tiempo.

Un tercer punto es superar premisas falsas, como el considerar que los temas de seguridad ciudadana se ciñen sólo a las estadísticas de los delitos de alto impacto, o que el trabajo dirigido al fortalecimiento de la seguridad se limita al aumento de la fuerza de los cuerpos de

² Ídem.

seguridad, defensa, inteligencia y justicia de los Estados, o bien, que el tema de la seguridad pública es exclusiva de los órganos de gobierno relacionados con la persecución y sanción de los delitos.

Un cuarto aspecto es la gestión de respuestas por parte del Estado a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad, misma que tiene que contar con una visión lo suficientemente amplia para considerar a las instituciones, la historia, las tradiciones y la cultura de cada región, así como los antecedentes de la comunidad en lo que a violencia y delincuencia se refiere.

La Organización de Naciones Unidas, en el documento “Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana”, ha sugerido pautas para los Estados en materia de seguridad ciudadana entre las que podemos identificar la de prestar activamente apoyo, asistencia y estímulo a los agentes locales; la de coordinar la política y estrategias nacionales con las estrategias y necesidades locales, y la organización de consultas y cooperación entre las distintas administraciones involucradas en la materia.

¿Cuáles son algunos retos en materia de políticas públicas sobre seguridad ciudadana en México?

Reflexionando en torno a estos últimos párrafos y al ejemplo planteado inicialmente podemos señalar algunos de los retos en materia de políticas públicas para satisfacer las necesidades de la seguridad ciudadana y la prevención del delito.

Lo primero, es que las políticas públicas dirigidas a la protección de la seguridad y la prevención del delito no deben ser acciones reactivas ante el complejo fenómeno social que implica la delincuencia; las mismas deben ser resultado de un diagnóstico de los fenómenos delictivos, sus características, los factores que los propician y su alcance, para lo cual es indispensable definir indicadores, atendiendo los criterios internacionales como los señalados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y las recomendaciones hechas al Estado Mexicano por parte de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, por mencionar algunos ejemplos.

Ante la actual crisis de inseguridad, impunidad e irrespeto a los derechos fundamentales, es indispensable reconocer que las estrategias implementadas no están funcionando del todo: tenemos una administración pública que en muchos casos está más preocupada por “salvar” una imagen interna e internacional y contar con una opinión aprobatoria, antes

que intervenir en el fondo de los diversos fenómenos sociales que nos han ubicado en el momento en el que nos encontramos. En algunos casos, como lo sucedido en mi ciudad (León, Gto.), las estrategias son más bien reactivas, temporales, no evaluadas, y en algunos casos constituyen riesgo de violaciones a los derechos fundamentales. Escenario muy alejado de lo que teóricamente debe constituir una política pública para la atención de la seguridad ciudadana.

Otro reto importante y que figura poco, es el referente a las condiciones de trabajo de los agentes de seguridad pública municipal, estatal y federal: sólo hacer un asomo mínimo a temas de derechos laborales, de capacitación, de evaluación, de atención y acompañamiento integral frente a las funciones que deben realizar, nos daría para investigaciones, identificación de problemas y necesidades, establecimiento de indicadores, propuestas, exigencias y reconstrucción de los cuerpos de seguridad y sus condiciones de trabajo.

Relacionado con lo anterior, no puede dejar de mencionarse, como se ha hecho en otros espacios, el tema de la militarización de la seguridad ciudadana, misma que lleva implícitos riesgos derivados en primera instancia de la formación de las fuerzas castrenses, que está dirigida a la eliminación del enemigo, y no a la ejecución de acciones para la prevención del delito, la intervención oportuna y efectiva para gestionar y/o resolver conflictos sociales.

Hay también serias deficiencias en el tema de la rendición de cuentas, así como en la relación con la ciudadanía en virtud de que su tarea es la represión y contención del delito, particularmente tratándose de delincuencia organizada, y no la de prevenir el delito atendiendo aquellos problemas sociales que generan violencia y criminalidad.

Es indispensable, además, que el Estado mexicano adopte y respete estrategias, protocolos e indicadores en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana, en cuyo caso, el reto mayor es el de encontrar el equilibrio entre la coercibilidad de las normas y el respeto a los derechos fundamentales, particularmente el de la vida, la integridad personal, las libertades, el orden y la paz pública, observando los compromisos internacionales que nuestro país ha adquirido.

Por último, no debemos olvidar que la construcción de sociedades pacíficas, respetuosas de un marco jurídico, y ocupadas de la seguridad ciudadana, no es responsabilidad única de las autoridades del Estado; las personas que formamos parte de la comunidad tenemos una enorme responsabilidad en la materia. Así, estrategias como la implementación y

fortalecimiento de los Observatorios Ciudadanos, sería una herramienta de participación cívica para la exigencia, aportación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Referencias Bibliográficas

Observatorio Ciudadano de León. (2014). Reporte de Incidencia de los Delitos de Alto Impacto 2014. pp. 14 a 21

Ayuntamiento 2012 – 2015 de León, Guanajuato. El Libro Blanco de la Administración Pública Municipal de León
Ayuntamiento 2012 – 2015. p. 191