

PERSPECTIVAS

ÉTICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA en Chile y México

Alberto Hernández-Baqueiro

Andrés Suárez-González

Coordinadores



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

*Perspectivas éticas de la seguridad
ciudadana en Chile y México*

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego; se recurrió a dictaminadores externos a la institución editora. Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la UAEM en su sesión del 3 de febrero de 2015, según consta en la minuta correspondiente.

HV

6812 .

P478

2015

Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México / Alberto

Hernández Baqueiro ... [et al.].-- 1^a ed.-- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.

480 p. : il. ; 23 cm.— (Ciencias Sociales. Aportes Académicos)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-607-422-598-3

1. Prevención del delito -- México. 2. Prevención del delito -- Chile.

3. Seguridad pública -- México. 4. Seguridad pública -- Chile. I. Hernández Baqueiro, Alberto.

Perspectivas éticas de la seguridad cuidadana en Chile y México

Alberto Hernández-Baqueiro
Andrés Suárez-González
(Coordinadores)



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

“2015, Año del Bicentenario Luctuoso de José María Morelos y Pavón”

Primera edición, febrero 2015

Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México

Alberto Hernández-Baqueiro | Andrés Suárez-González

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel. (52) 722 277 38 35 y 36

<http://www.uaemex.mx>

direccioneditorial@uaemex.mx

En la edición de esta obra se contó con la valiosa colaboración de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons Atribución 2.5 México* (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales, siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx/>

Citación:

Hernández Baqueiro, Alberto, Andrés Suárez González (2015), *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-598-3.

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: María Lucina Ayala López. Corrección de estilo: Daniela Arellano Bautista, Judith Madrid Hernández, Consuelo Barranco Monroy y Edith Muciño Martínez. Formación y diseño: Elizabeth Vargas Albarrán. Diseño de portada: Concepción Contreras Martínez. Asesoría creativa: Pablo Mitlanian. Servicios de catalogación: Marciano Díaz Fierro. Imagen de portada: *Cómase en caso de emergencia*, Yessica Díaz.

ISBN: 978-607-422-598-3

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
MORALIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA	
Moralidad pública, derechos humanos y sistema político en México <i>Alberto J. Olvera</i>	29
El concepto de seguridad en el Estado democrático: reflexiones desde los derechos humanos <i>Elizabeth Lira</i>	53
Una reflexión ética del abordaje social y judicial de la víctima <i>Carlos Guajardo-García</i>	73
Migrantes indocumentados en tránsito por México: desafíos desde la ética y los derechos humanos <i>Natalia Armijo-Canto</i>	
<i>Rodolfo Córdova-Alcaraz</i>	99
CIUDADES MÁS SEGURAS	
Ciudad más segura como paradigma ético <i>Franz Vanderschueren</i>	133
La tensión ética en transporte urbano y la seguridad en las grandes ciudades latinoamericanas <i>Cristián del Canto-Quiroga</i>	165
El reto colectivo de la seguridad urbana para la gobernanza ética y el desarrollo urbano sustentable <i>Juma Assiago</i>	
<i>Cecilia Andersson</i>	191

PREVENCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Prevención con grupos urbanos. Dilemas éticos de promotores y gestores de prevención de la seguridad	
<i>Sergio García-García</i>	213
Una revisión conceptual de la corporación policial en el contexto democrático	
<i>Fernando Adrián Mora-Dávila</i>	239
Cultura de la prevención y seguridad	
<i>Ivett Tinoco-García</i>	269
La exigencia ética de una inteligencia policial eficaz	
<i>Jorge E. Villarroel-Altamirano</i>	291

CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD

Ética, violencia y medios de comunicación en Veracruz	
<i>Celia del Palacio-Montiel</i>	317
Ética, seguridad ciudadana y comunicaciones	
<i>Ezio Mosciatti-Olivieri</i>	343
El potencial de la mediación comunitaria para la prevención de la violencia	
<i>Rosa María Olave-Robert</i>	363
La espiritualidad como vehículo de seguridad comunitaria en Cherán	
<i>Jorge Atilano González-Candia</i>	375
Comparación de dos comunidades que enfrentan la violencia en Michoacán	
<i>Jorge Atilano González-Candia</i>	403
Fraternidad maya: ética de la co-responsabilidad en comunidades pacíficas en medio de la violencia	
<i>Esteban Valenzuela-Van Treck</i>	423

CONCLUSIONES

La convivencia ciudadana: una ética para las políticas públicas de seguridad	
<i>Alberto Hernández-Baqueiro</i>	
<i>Andrés Suárez-González</i>	457

INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad ciudadana se ha convertido en un problema de primer orden en el mundo contemporáneo. Con grandes diferencias de una región a otra o de un país a otro, es una preocupación omnipresente. En Estados Unidos, el fantasma del terrorismo permea la vida nacional y las relaciones internacionales. En África, las condiciones de pobreza y destrucción de las circunstancias para la vida humana tienen un aspecto muy diferente. El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD en 1994 amplió el concepto de seguridad humana para referirlo al desarrollo humano y no sólo a la seguridad del estado. En el hemisferio americano, la OEA ha enfatizado la importancia de la seguridad ciudadana frente al crimen organizado:

[...] la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos, la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Haría falta insistir en la importancia del problema. Sin embargo, en la vastedad de las discusiones académicas y periodísticas sobre la seguridad, apenas se menciona la dimensión ética de la problemática de la seguridad, un aspecto que aquí consideramos indispensable.

Parece difícil abarcar desde la ética una problemática tan compleja como la seguridad. Para algunos, la ética es el reino etéreo de la contemplación del “deber ser”, mientras que los retos para la seguridad son brutales y apremiantes. Aquí sostendremos otra opinión, pues consideramos que la ética no se ocupa de las ideas, sino más bien de la vida real. A través de las contribuciones que integran este libro,

provenientes tanto de académicos como de “prácticos” de Chile y México, nos proponemos ilustrar que la realidad adquiere sentido a la luz de la reflexión ética, lo que da rumbo a la acción.

La noción de seguridad humana propuesta por los organismos internacionales incluye una variedad de factores para indicar la posibilidad de mantener una vida humana digna. En ese sentido, supera la visión de la seguridad nacional, que es meramente la prevalencia de los estados y de la seguridad pública, que solamente se ocupa de mantener el orden imperante, expresado (en el mejor de los casos) por las leyes vigentes, y termina siendo un factor de preservación del estado de cosas, frecuentemente contrario a la protesta y la disidencia sociales, pero no está orientado al bienestar de los ciudadanos. Así que la idea de seguridad humana va más allá de la obligación de cumplir la ley para todos los actores sociales, apelando a un esquema más amplio de ejercicio de derechos de las personas. En ese horizonte converge la idea de seguridad de la vida humana y la realización de la buena vida humana.

Esta colección de ensayos reflexiona críticamente sobre las implicaciones de carácter moral en la problemática de la seguridad en nuestras sociedades. De esta forma, se pretende una comprensión más amplia, completa y realista de los problemas de la seguridad para aumentar las posibilidades de concebir estrategias de transformación social más eficaces.

Nuestro punto de partida es una comprensión filosófica de la moral, diferente, pero no opuesta, a las aproximaciones científicas, políticas, administrativas y religiosas de los mismos fenómenos sociales. El marco de referencia permitirá superar el juicio moral basado en el sentido común y las “falsas cogniciones”, al hacer explícito el andamiaje conceptual de una ética para la ciudadanía democrática.

Cada autor lleva a cabo un proceso de desvelamiento de los aspectos morales que forman parte de las realidades que son objeto de estudio en su propio campo de trabajo, bien sean estos temas tan diversos como la realidad de las poblaciones migrantes, la seguridad en las grandes ciudades latinoamericanas, el policiamiento o el papel de los medios de comunicación en la seguridad. No es necesario que los ensayos sostengan una misma concepción moral del mundo o de la ciencia, basta el acuerdo acerca de conceptos mínimos, propuestos a manera de consenso, en función de una teoría democrática de la ciudadanía. Asimismo, ha sido prácticamente conveniente que se recurra a un similar esquema de análisis ético, a fin de aplicar un mismo cuestionamiento ético a diferentes asuntos.

Con frecuencia, los esquemas de análisis podrán revelar los supuestos, o incluso prejuicios, de carácter moral con los que se manejan las diferentes prácticas en su aproximación a las realidades sociales concretas. Los distintos actores sociales se enfrentan con las problemáticas desde algún marco de referencia moral. Estos actores sociales están en la definición de los espacios públicos, son las mujeres, los jóvenes, la policía, la iglesia, los migrantes, la clase política, el sector empresarial, entre tantos otros. El análisis ético que proponemos puede producir en cada caso una apreciación de las diferencias entre los actores, los discursos y las acciones. Por ejemplo, una visión de “realismo político” por parte de los actores sociales dejaría de lado el aspecto “utópico” de la democracia, pero también podría abrir las puertas a conductas corruptas o cínicas. De acuerdo con ese realismo, las cosas “son como son”, sin posibilidad de mejora en relación con los ideales democráticos, por consiguiente las tentativas morales son fútiles. La apatía y la inacción estarían justificadas. En otro sentido, la necesidad de satisfacer anhelos morales básicos de autoestima, autorrealización, identidad y pertenencia puede ser relevante en el juego de los actores sociales. La comunidad influye poderosamente en la definición de los ideales personales de vida.

Si nos situamos en el terreno, tendremos que hacernos cargo de las diferencias que hay entre estos dos países en lo tocante a seguridad y ética. La ubicación de las problemáticas es una circunstancia para tener en cuenta en los análisis. Para empezar, hay diferencias importantes en el aprecio de las condiciones de seguridad; mientras que México arrastra una crisis de percepción de la seguridad pública, en Chile no se presenta tal percepción. Asimismo, México sufre una alta corrupción percibida, como expresan los reportes de Transparencia Internacional. En contraste, Chile ocupa el mejor *ranking* de todos los países de la región en el IPC, donde se sitúa en el vigésimo lugar a escala internacional. Dentro de los países miembros y socios de la OCDE, Chile se ubica en el centro del conjunto de los 34 países, y México, en la última posición. Los niveles de percepción de la corrupción en Chile, en escala de 1 a 10, han descendido del 5.6 en 2002 al 3.98 en 2011 (Instituto Libertad y Desarrollo, 2012). Los casos se distribuyen principalmente en municipalidades, ministerios, empresas públicas o con participación del estado, y el poder judicial. En la mayoría de los casos se trata de tráfico de influencias (51.7%) y, en menor grado, de pago de ilícitos.

La corrupción en el sector público, y también en el sector privado, afecta la eficacia y justicia de las políticas de seguridad. Un programa gestionado por

monitores sociales se puede ver afectado negativamente cuando dichos monitores se enfrentan a redes que pueden ir en contra de los objetivos de los programas. ¿Cómo mantener viva la llama de la ética en la sociedad civil?

Las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de corrupción gubernamental suelen destacar que se trata de un fenómeno multifactorial, tanto legal como político, económico, moral y cultural. De allí que se pida que las políticas orientadas a controlarlo tomen en cuenta todos los factores, incluyendo la formación moral de los servidores públicos y las autoridades electas. En México, sin embargo, los medios que se han dispuesto para el así llamado “combate a la corrupción” han privilegiado las instancias de control y vigilancia, sin apenas modificar la cultura y costumbres de los servidores públicos. En ese sentido, la cultura del servicio público es un gran ausente en muchas oficinas del gobierno mexicano. La actuación moral de los servidores públicos parece una meta sumamente lejana sin los elementos culturales de identidad profesional y autoestima, valores y criterios compartidos, prácticas e instituciones de formación profesional ética; es decir, sin elementos de formación moral de los actores involucrados. Lo específico de la contribución de la ética a la erradicación de la corrupción gubernamental es el énfasis en los aspectos formativos, en la comunicación de convicciones autónomas, además de los factores de control, vigilancia y castigo.

¿Quiénes son los encargados de modificar la cultura y las costumbres de los servidores públicos? Al formar parte de las prácticas cotidianas, la corrupción tiende a ser aceptada por la población en general, disolviéndose así el factor de represión social de las conductas indeseables. Los sentimientos de indignación y censura por parte de la opinión pública se debilitan, lo que da lugar al cinismo y, posiblemente, a la impunidad. En un ambiente moral de tolerancia hacia las prácticas corruptas, es factible plantearse la convivencia con el crimen como una opción de largo plazo. La costumbre enmohece los resortes morales de la sociedad. Gobernar y convivir con el crimen parecen situaciones aceptables.

ÉTICA

La ética es la parte de la filosofía que se ocupa de los asuntos morales. En cuanto parte de la filosofía, tiene una pretensión de neutralidad científica y desinterés

respecto de su objeto de estudio, y se basa en la indagación estrictamente racional sin recurso a la persuasión retórica, la autoridad metafísica o de otro tipo. La ética es una indagación permanente sobre la acción libre de los seres humanos, el sentido de dicha acción, sus fines posibles, sus condiciones. En el ejercicio de esa indagación comparecen cuestionamientos que están sujetos a respuestas parciales y provisionales, como las reglas de la convivencia, la realización de las potencialidades humanas, la trascendencia y los valores.

Frente a esta indagación, el analista especializado, el servidor público y el activista social se preguntarán: ¿qué podemos decir a los jóvenes frente a la incertidumbre que marca sus vidas? El joven, en este caso, vive una condición en la que puede llegar a decirse: “este es un mundo que se me cierra, que no me da oportunidades”. ¿Qué valores priorizarán los diseñadores de política aunando conceptos de eficiencia y justicia?

Los análisis que la ética ha hecho a lo largo de su historia a veces se han conjugado con los de otras ciencias y disciplinas, como la psicología, la lógica y la sociología. Los análisis éticos actuales echan mano de los conocimientos de éstas y otras disciplinas. Los estudios específicamente morales se preguntan acerca de la condición de *bondad* y *maldad* de los objetos estudiados, sean éstos acciones individuales, situaciones sociales, propuestas normativas o prácticas, y toman en cuenta típicamente los principios invocados, las consecuencias previsibles, la idoneidad de los fines y las condiciones de libertad de los agentes, las obligaciones, los derechos y la responsabilidad de los actores involucrados.

En este escrito se usa el término moral para referirnos a la dimensión de realización de la libertad humana. En ese sentido, hay realidades morales porque las personas somos capaces de actuar desde la libertad. Aunque existen teorías sobre la sociedad que excluyen, por principio metodológico, la consideración de la libertad humana, sostenemos que la libertad no es una ilusión psicológica sino una realidad que influye en el mundo, y que es necesario tener en cuenta la dimensión moral de las problemáticas sociales a fin de tener una visión más completa de ellas; incluso cuando esa mayor comprensión se tuviera que pagar al precio de una menor científicidad.

Asimismo, hay que mencionar una objeción filosófica relevante para el análisis ético de las problemáticas sociales: el problema de las intenciones. Sin extendernos en esa discusión, enunciaremos la objeción en estos términos: la moral es el reino

de las intenciones, pero éstas son propias de las personas humanas. En tanto que los colectivos, las instituciones y los sistemas sociales no son personas, no tienen intenciones, por consiguiente la moral no es relevante para el estudio de la sociedad. Contrariamente a esta postura, en el presente ejercicio sostenemos que los colectivos e instituciones también pueden ser agentes morales aunque no presenten intenciones al modo de las personas, y que las problemáticas sociales entrañan en ocasiones situaciones que atentan contra los principios éticos de diferente modo. El diseño institucional, el marco legal vigente, los vicios corporativos, son ejemplos de condicionamientos morales que rebasan las intenciones individuales.

Asimismo, las situaciones sociales pueden facilitar el ejercicio de derechos y libertades, que son valores y principios morales. Finalmente, la organización democrática de la sociedad es un arreglo social que persigue la realización de valores, y por eso es posible y deseable discutir la idoneidad de ese arreglo con miras a la realización del ideal democrático, el cual es un ideal ético además de político. ¿Cuál es el lugar de los ciudadanos en ese arreglo de la sociedad?

Aquí destacamos que la sociedad civil es una instancia adecuada para la recuperación de la ética pública, tanto en la exigencia de una actuación moral por parte del gobierno y sus agentes, como de la necesidad de reavivar los lazos comunitarios hoy debilitados o rotos: “el debate sobre el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia debe verse como una lucha simbólica sobre el lugar, los actores y la agenda de la disputa entre proyectos políticos distintos” (Dagnino *et al.*, 2006).

ÉTICA COMO CIUDADANÍA

Uno de los productos más comunes de la reflexión ética consiste en la formación de modelos de vida, y funcionan como ideales que respondan a la pregunta general “¿cómo debo vivir?”. En ese sentido, una de las respuestas tradicionales de la ética es que el ser humano tiene las mejores oportunidades de alcanzar su plena realización cuando vive en comunidad, en la polis o ciudad. Esta propuesta conlleva la necesidad de una formación del ciudadano, tanto como una construcción de la ciudad, como hábitat adecuado para ese tipo humano.

Por consiguiente, una de las formas de realización del ideal humano se expresa como formación del ciudadano, ideal moral hacia el cual se encaminan los esfuerzos de la comunidad política, por lo que constituye una meta de la ciudad, al mismo tiempo que su condición de posibilidad. El ciudadano es, al mismo tiempo que el fin de la ciudad, el elemento que la hace funcionar, el principio vital que pone en movimiento las disposiciones abstractas de carácter legal y las formas de la organización social.

En la construcción de la ciudad no pocas ciudades latinoamericanas se juegan temas clave enlazados a lo que entendemos como seguridad urbana: la lucha contra la delincuencia, sus raíces, la cohesión social, la segregación espacial y la segmentación laboral, las oportunidades sociales, los factores étnicos y los recursos económicos.

Sin embargo, la idea de ciudadanía es tan polimorfa como la ciudad misma. Cada ciudad es como un ecosistema en el que florece un tipo de ciudadano (así metaforizamos la convicción platónica y aristotélica).¹ Dicho en otros términos, debe hallarse lo específico del ciudadano que se cría en un régimen democrático.

Los ciudadanos enfrentan memorias colectivas sobre la idea de ciudadanía. ¿Qué dicen nuestras legislaciones, a lo largo de nuestra historia reciente, sobre quiénes son los protegidos, quiénes, los no-aceptados? Aquellos que no se incorporan al mundo laboral globalizado pasan a ese espacio de los no-aceptados. Leyes y proyectos de ley en pleno siglo XX dejaban por debajo del grupo de ciudadanos a grupos que hoy consideraríamos como minorías en situaciones de desventaja social. Al respecto, la seguridad fue un tema en Chile, al menos desde el siglo XIX cuando se discutió una ley de bandoleros (1876), y con esa ocasión surgió el uso de la tortura como un recurso no para castigar, sino para prevenir. En 1954, una ley de estados antisociales definió que ser vago, mendigo, toxicómano y homosexual eran categorías de condición humana que habría que segregar para resolver las amenazas que generaban en la convivencia, dicho ordenamiento se derogó apenas en 1994. Huelga decir que, en todas esas fechas, existían en Chile sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales democráticos, que reforzaron, quizás aún refuerzan, visiones represivas sobre la ciudadanía, por un lado, e ineficaces, por el otro.

¹ Tanto Platón en la *República* como Aristóteles en la *Política* sostienen que cada ciudad educa a sus habitantes según su talante político-moral, de ahí la noción de *politeia*, que ha sido traducida como “re-pública”.

A diferencia de lo que ocurre en un régimen autoritario, la democracia se distingue al menos por dos características esenciales y por consiguiente irrenunciables: se trata de un régimen de derechos y libertades; asimismo, se trata de un régimen participativo. En ese sentido, nuestra propuesta se adhiere a la visión del *Informe sobre la democracia en América Latina* del PNUD.

La idea de ciudadanía tiene un área de convergencia con la ética, en la medida que ésta propone que una parte sustantiva de la realización humana consiste en su ser social y político, y que en ese sentido ser (un buen) ciudadano es ser un buen ser humano. Sin embargo, la noción de ciudadanía no es solamente una noción ética, sino que también tiene un significado legal, político y social. La ciudadanía legal consiste en el conjunto de prerrogativas que pertenecen al ciudadano en función de un régimen legal; la ciudadanía política consiste en el ejercicio de las libertades y derechos políticos dentro de un sistema político particular; más allá de las solas prerrogativas legales, incluye también los recursos y capacidades efectivos con los que cuentan los ciudadanos, las condiciones de marginalidad o de empoderamiento de la ciudadanía. La ciudadanía social consiste en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía fuera del ámbito del sistema político, en el espacio de la convivencia social que llamamos “sociedad civil” o también “el mundo de la vida” (preconizado por Habermas), entendido éste simplemente como el espacio de las interacciones de las personas que no se encuentra directamente bajo el dominio del gobierno y el sistema político ni es mediado por el interés mercantil.

La ciudadanía legal en un régimen democrático se caracteriza por ser universal, es decir, corresponde virtualmente a todos los seres humanos dentro de un Estado (Bobbio), limitada normalmente sólo por algunos requisitos mínimos como la mayoría de edad y el uso de las facultades mentales. La ciudadanía política corresponde a todos las personas que tienen derechos políticos (en el sentido de la expresión que habla de “derechos civiles y políticos”, a veces llamados derechos humanos “de primera generación”), que a su vez pueden ser ejercidos en mayor o menor medida en función de condiciones históricas de acceso a la información, las oportunidades y los recursos, dentro de un sistema político particular. En el sistema político se encuentran los individuos, pero también las personas morales o ficticias como las organizaciones, los partidos políticos, las entidades de gobierno, los grupos de interés y los demás actores sociales. La ciudadanía

social corresponde virtualmente a todos las personas dentro de un Estado, pues se finca sobre los derechos humanos básicos, incluso cuando carezcan de algunos derechos políticos, cuyo ejercicio está limitado por la legislación particular de ese Estado. Por ejemplo, el derecho a votar y el derecho a ocupar un cargo de elección popular en México están reservados para los ciudadanos mexicanos, pero eso no despoja de derechos a los migrantes indocumentados que cruzan el territorio.

En un nivel más cotidiano, esta ciudadanía y sus oportunidades se enfrentan a limitantes muy concretas. ¿Qué tan ciudadanos pueden llegar a ser aquellos habitantes que pertenecen, en el caso chileno, a 15% de los pobres del país, o a 3.7% que vive en la indigencia?, ¿qué justificación vale para que este 15%, conformado principalmente por mujeres y jóvenes, no logren insertarse a los mercados?, ¿cómo justificar la inequitativa concentración de la riqueza que caracteriza tanto a Chile como a México? Las diferencias sociales y educacionales generan tensión social y también son una forma de violencia.

Al agregar las características de la ciudadanía y el régimen democrático se forma un conjunto de valores éticos y políticos propios, como la participación de los ciudadanos en la arena pública, el estado de derecho (estado basado en leyes y observancia general de las leyes), la inclusión (como opuesto a marginación, exclusión y discriminación), el pluralismo (el respeto y aprecio por la diversidad de ideas, cultura y prácticas), la rendición de cuentas de los gobernantes (y por consiguiente la eliminación de la corrupción gubernamental).

La formación de una moral pública significa el logro de un consenso social acerca de acciones reprobables e inadmisibles por parte de los agentes sociales, incluidos los gubernamentales y los privados. Dentro de una sociedad democrática, la moral pública actúa como un reforzador de las acciones morales de los agentes públicos, más allá de los lineamientos legalmente exigibles. La moral pública se forma de convicciones compartidas, que pueden tener el aspecto de ideales o metas, pero también apreciaciones y valores prácticos, que actúan como presiones sociales que inhiben conductas indeseables o contrarias al consenso moral. Las costumbres que tienen que ver con la aceptación o rechazo social de determinadas prácticas son ejemplos de moral pública. Así, en relación con la corrupción de los gobernantes, prácticas similares pueden ser objeto de valoraciones diferentes por parte del público en diferentes sociedades.

El consenso social en orden a una moral pública no implica la homogeneidad de las morales particulares o ideales de vida personales. En el nivel de la moral individual pesan otros factores como las creencias, incluidas las científicas, religiosas y metafísicas y, por consiguiente, en ese nivel es natural la existencia de una pluralidad de visiones. Sin embargo, es posible un *consenso traslapado* de las creencias particulares cuando se converge en el espacio público, al modo como lo plantea una idea de justicia en sociedad al modo de Rawls (1993).

ÉTICA Y SEGURIDAD

La falta de reflexión sobre lo moral que hay en los fenómenos sociales tiene consecuencias en esas mismas realidades. La promulgación de edictos moralizantes no tiene efecto sobre la acción de los agentes sociales cuando no hay una voluntad efectiva ni en las entidades gubernamentales ni en las privadas para hacer efectivas tales exhortaciones. Las leyes se vuelven referencias teóricas.

La problemática de la seguridad ciudadana comprende la seguridad pública, es decir, el mantenimiento del orden público y la observancia de las normas de convivencia y el respeto de la propiedad, la vida y la integridad física de las personas. La seguridad ciudadana va más allá al considerar que el ejercicio de los derechos de las personas necesita el acceso a los recursos y medios, a las oportunidades, a un sistema de justicia eficiente. Para la seguridad pública es relevante la acción de los cuerpos de policía en sus distintas funciones. En cambio, para la realización de la seguridad en un sentido más amplio se pone en juego todo el aparato de la administración pública. En ambos terrenos converge la acción del sector privado. “Habrá que cumplir los acuerdos”, nos diría un empresario que promovió un tramo de una autopista urbana que no está en funcionamiento y que dividió en dos a un barrio que históricamente era uno. “Hay que replanificar el diseño de ciudad”, nos dirá el sector público, si dicha autopista debe convertirse en túnel para el mejor funcionamiento de los sistemas de transporte.

Una sociedad justa inspira a una ciudad justa. En estas ciudades justas cada ciudadano tiene acceso, al menos, a la votación de sus dirigentes, al respeto a los derechos humanos y la posibilidad de reivindicar, manifestar y expresar sus derechos y demandas. Sin embargo, la democracia representativa puede ser objeto

de manipulación, del populismo y demagogia, y se arriesga a permanecer limitada si no se expresa a través de criterios concretos que se refieran a la justicia social.² Necesariamente, la ética de las políticas de seguridad, va a escudriñar en ámbitos tan diversos como los de educación, salud y vivienda, todos ellos temas que, en menor o mayor medida, afectan la seguridad y dignidad humanas. He aquí un adelanto del itinerario propuesto en este libro:

La primera contribución abre la perspectiva ética al situarla en el espacio público. “Moralidad pública, derechos humanos y sistema político en México”, de Alberto Olvera, afirma que es fundamental entender la ética en un sentido colectivo y sistémico. En México no existe una cultura del respeto a la ley. Las instituciones de la modernidad se encuentran debilitadas y ha surgido una manera peculiar de entender las instituciones de la modernidad que deberían regular las relaciones entre individuos, y entre éstos y el Estado, basadas, en teoría, en los derechos de ciudadanía, pero que se encuentran fracturadas por la inexistencia de un estado de derecho y por la generalización de una cultura del particularismo que fragmenta la sociedad, que la divide en átomos y que promueve en general una actitud pragmática, que privilegia el interés, tanto individual como de pequeños colectivos, sin consideración alguna hacia la defensa organizada de derechos colectivos.

Por su parte, Elizabeth Lira en “El concepto de Seguridad en el estado democrático: reflexiones desde los derechos humanos”, analiza antecedentes históricos de las prácticas y medidas represivas y las tensiones y dilemas que se observan al examinar esas prácticas desde la perspectiva de la dignidad de las personas y los derechos humanos. La persistencia de esas prácticas permite ilustrar las tensiones valóricas presentes en la sociedad chilena, a lo largo de dos siglos, entre el respeto y reconocimiento de los derechos de las personas como fundamento de la seguridad democrática o la represión mediante torturas y apremios, justificada como una necesidad para asegurar el orden público y la seguridad nacional en nombre del bien común. También examina, hacia el siglo XX, el papel de la seguridad y los derechos humanos en un contexto de convivencia democrática.

² Véase Franz Vanderschueren en la sección *Ciudades más seguras*.

Carlos Guajardo García en “El abordaje social y judicial de la víctima: una reflexión desde la ética” se ocupa del abordaje de la víctima, tanto a nivel social como judicial, y se encuentra con múltiples falencias y omisiones, no sólo desde una perspectiva de políticas públicas o judicial, sino también desde la ética y la moral colectiva. En este sentido, es pertinente generar reflexiones en torno al abordaje victimal desde un enfoque ético, permitiendo ver a la víctima más allá de la estadística o la situación judicial, también desde la personificación humanizadora, desde el otro-semejante que ha sido dañado. Para ello, la perspectiva de análisis se basa en el abordaje de la víctima desde la triada ética de *Vulneración-Reconocimiento-Reparación*.

Natalia Armijo y R. Córdova nos recuerdan el reto de una actuación ética coherente y los límites de la ciudadanía en “Migrantes indocumentados en tránsito por México: desafíos desde la ética y los derechos humanos”. Este caso es particularmente complejo debido a su carácter de país de expulsión, recepción, tránsito y retorno de migrantes. Sin dejar de considerar este contexto multifacético como telón de fondo, el eje central de análisis será la migración indocumentada proveniente de Centroamérica, durante su tránsito por México en su intento por llegar a Estados Unidos. Se cuestiona el vínculo que frecuentemente se establece entre los conceptos de migración y seguridad, tanto en los discursos políticos como en los medios de comunicación. No se trata de una relación unívoca, pues existen distintas dimensiones de seguridad y realidades también diversas en los flujos migratorios.

El Estado mexicano ha abordado el tratamiento de la migración por medio de dos grandes paradigmas: desarrollo y seguridad nacional, ambos privilegian los intereses del Estado por sobre las personas. El concepto de “ciudadanía” es central para entender las implicaciones éticas de la migración. El término se refiere a la pertenencia a una nación, y si bien incluye a aquellas personas depositarias de plenos derechos ciudadanos, también cumple la función de excluir e ilegalizar a los no ciudadanos. La ciudadanía es inherente a la democracia liberal, sin embargo, se ha convertido también en tema conflictivo, ya que los ideales liberales no se cumplen en el tratamiento que se brinda a los y las migrantes.

“Ciudad más segura como paradigma ético”, de Franz Vanderschueren, articula claramente varios de los elementos contenidos en una aproximación humana y ética de la seguridad. Analiza las implicancias éticas del programa

Ciudades más Seguras promovido por ONU-HABITAT en 1996, y de su validez al día de hoy como respuesta a la delincuencia urbana percibida como una manifestación de crisis social. Se descartan los enfoques puramente represivos, por su ineficacia, por la división que provocan en la ciudadanía, además del reforzamiento de la exclusión social y la segregación espacial, y porque contribuyen a atemorizar a la opinión pública, a difundir el miedo y a infantilizar a la sociedad, llevándole a delegar su responsabilidad a las autoridades gubernamentales. Destaca la deficiencia de las soluciones disuasivas, como el sistema privado de seguridad, ya que eluden el problema ético de fondo de las causas de la delincuencia y transforma la seguridad en una mercancía.

Este enfoque privilegia la prevención social como opción ética que deriva de la responsabilidad de todos los ciudadanos. Aún así, no basta con privilegiar la prevención, hay que definir quiénes son sus actores. Ciudades más Seguras identifica a las autoridades locales como gestores y coordinadores de este trabajo en cooperación con la sociedad civil y los actores locales, en alianza con el Estado central y en redes que abarcan el aparato de estado, la sociedad civil, los actores locales y el sistema privado de seguridad. La posibilidad de este camino requiere un liderazgo local capaz de promover una visión cohesionadora que permita la apropiación progresiva de la prevención y la generación de una cultura de la prevención entre los ciudadanos.

“El transporte y la seguridad urbana en medio de las tensiones éticas de las grandes ciudades latinoamericanas”, de Cristián del Canto, indaga la relación existente entre la seguridad urbana, el transporte y habitar el territorio, y la tensión ética que surge de los intereses contrapuestos. Postula que la gran ciudad es la manifestación física y social de una sumatoria de heterogéneas voluntades decididas a compartir territorio, y la falta o presencia de seguridad urbana y/o de medios de transporte vienen a coartar, o a posibilitar, el ejercicio del derecho básico de los habitantes a poner en práctica esas voluntades heterogéneas. Describe los agentes involucrados y compara los niveles de equidad, cohesión social y dignidad de los territorios desde barrios con mayor seguridad a aquellos con menor seguridad.

Juma Assiago y Cecilia Anderson, autores de “Seguridad urbana: un reto colectivo para la gobernanza ética y el desarrollo urbano sustentable”, aproximan el crimen, la violencia y la inseguridad como desafíos éticos, y revelan no sólo la perspectiva criminal de esta tríada, sino también como un problema para el

desarrollo social y económico de las ciudades. Plantean que la confianza y la seguridad fortalecen la ética cívica y la buena gobernanza e identifican cinco caminos para este fortalecimiento: i) entender el crimen, ii) entender a las instituciones –estado y sociedad civil–, iii) crear una coalición local y mantener y apoyar la asociación local, iv) desarrollar una estrategia de acción y coordinación de iniciativas y, v) proteger y empoderar a grupos de riesgo para atender a las necesidades de seguridad de las comunidades en desventaja.

Sergio García, en “Prevención con grupos urbanos. Los dilemas éticos de los promotores/gestores de la prevención de la seguridad”, aborda el muy poco estudiado rol de los gestores de prevención de la violencia y el delito, los dilemas éticos que se le presentan al desarrollar su trabajo en un contexto de corrupción, impunidad y violación de los derechos humanos, que pone en tensión su moral y la relación de ésta con la ética pública, y reflexiona sobre las opciones que se le presentan como un actor clave de la prevención y del cambio social. El capítulo establece roles, conocimientos y habilidades que deben tener los promotores y gestores, como también aquellas tensiones éticas en su rol profesional: generar una cultura de prevención, impulsar la participación ciudadana, empoderar a los ciudadanos, comunidades y grupos vulnerables.

Fernando Mora ofrece una revisión conceptual de la policía en “La corporación policial en un contexto democrático”. Se analiza el proceso de construcción del concepto de policía a partir de la Filosofía y la Ética, desde el nacimiento y desarrollo del concepto de seguridad pública, producto del pensamiento de Hobbes y la influencia de la *Carta de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, y se examinan las aportaciones hechas por Sir Robert Peel al concepto moderno de policía. Se puntualiza el giro conceptual que se da en la función policial a partir de la migración del concepto seguridad pública al de seguridad ciudadana. Por último, se apunta el concepto de “policía democrática” como un forma de entender la función policial y sus responsabilidades dentro de una sociedad democrática.

En “Cultura de la prevención y seguridad”, Ivett Tinoco lleva a cabo una reflexión crítica sobre las implicaciones de carácter ético en la prevención de la delincuencia, principalmente en el caso mexicano; enfatiza en la relación existente entre delito y desviación con la exclusión social. Se explicitan los aspectos morales de los temas como la exclusión, el acceso al espacio urbano, el trato a diferentes grupos de la población, la corrupción y el papel de los medios de comunicación.

Jorge Villarroel, en “La exigencia ética de una inteligencia policial eficaz”, pretende fundamentar por qué el ejercicio de la inteligencia policial debe representar más una exigencia ética que una responsabilidad funcional, para quienes son los responsables de producirla. Su fundamento es el resguardo y protección de los derechos y libertades de las personas; y que los responsables adquieran la convicción individual y colectiva de demostrar que se ha hecho todo aquello cuento está al alcance de la policía, y cómo la inteligencia policial ha sido eficaz a los fines de la seguridad de los ciudadanos.

“Ética, violencia y medios de comunicación” es el trabajo que propone Celia del Palacio. En él analiza las relaciones entre ética y periodismo, sobre todo en los medios de comunicación ubicados fuera de la Ciudad de México, y toma como caso paradigmático Veracruz, considerado el estado mexicano más peligroso para ejercer el periodismo. Analiza los deberes morales para los profesionales de los medios de comunicación, así como los poderes fácticos, el gobierno y los medios.

En “Ética, seguridad ciudadana y comunicaciones”, Ezio Moschiati argumenta que la seguridad con la que puede desenvolverse una persona, una comunidad, un barrio o una ciudad dependen de muchos factores, uno importante es la cantidad y calidad de la información que se posee respecto a la seguridad. Las informaciones pueden dar información útil y pertinente que permita desenvolverse mejor en un determinado contexto, incluso uno inseguro, pero que permite a los habitantes adaptarse a las circunstancias de la mejor forma. O bien puede generarse temores y fantasmas, como sucede en muchas ciudades y barrios con bajos niveles de victimización, pero altos niveles de temor, estigmatizando zonas y comunidades completas, grupos étnicos o nacionalidades.

Rosa María Olave, en “Mediación Comunitaria y su potencial para prevenir la violencia” presenta la mediación comunitaria como una práctica para prevenir la violencia y tratar los conflictos de una manera colaborativa y orientada a la transformación y cambio social. Aborda los conceptos y fundamentos de la mediación comunitaria, su contribución frente a los problemas de violencia, y pone de manifiesto aquellas cualidades que permiten que ésta sea una práctica que requiere cualidades éticas, tanto en cuanto proceso como en quienes son sus actores principales.

Jorge Atilano González contribuye con dos textos. En el primero, “Cherán: la espiritualidad como vehículo de seguridad comunitaria”, presenta la estrategia que siguieron los pobladores de Cherán, Michoacán, para replegar a los grupos

ilegales que talaban sus bosques y practicaban la extorsión y el secuestro como negocios. El municipio de Cherán ganó fama cuando fueron anuladas las elecciones constitucionales de 2011, dando lugar a la designación de autoridades locales conforme a los *usos y costumbres* en 2012. En la “Comparación de dos comunidades que enfrentan la violencia” se presenta una investigación exploratoria sobre dos comunidades vecinas del municipio de Tancítaro, Michoacán que, teniendo un mismo contexto regional de proliferación de negocios criminales, responden a ella de manera distinta: una presenta casi nula participación de sus pobladores en las diferentes organizaciones criminales, mientras la otra exhibe una visible simpatía y participación en dichos grupos durante el periodo 2008-2013. El autor conjetura que la existencia de vínculos comunitarios incluyentes, liderazgos positivos, una reducida desigualdad socioeconómica y significaciones compartidas que posibilitan la unidad, son los factores determinantes de la convivencia incluyente que se vive en la comunidad de Los Fresnos.

Esteban Valenzuela, en “Fraternidad maya: ética de la corresponsabilidad en comunidades pacíficas en medio de la violencia”, rescata la situación de menor violencia del pueblo maya frente a la situación de violencia presente en México y el istmo centroamericano, y explora el concepto ético de corresponsabilidad surgida en el pueblo maya a partir de tres dimensiones: una en la cual la persona reconoce los vínculos con su medio, la familia, la comunidad, el respeto a los abuelos; otra en donde se reconocen los lazos presentes como los antepasados, y una tercera que identifica el cuidado del medioambiente. A través del análisis del caso guatemalteco, desarrolla la idea de justicia de la corresponsabilidad y sus orígenes culturales. Describe la relación entre desarrollo personal, recta vida comunitaria y el compromiso con los otros, y su correlación con las creencias del Popol Wuj.

AGRADECIMIENTOS

Nuestra sincera gratitud a los autores que contribuyeron generosamente con sus escritos para este volumen. En especial a Franz Vanderschueren y a Sergio García, quienes engendraron la idea y nos convencieron de ponerla en práctica. También a los estudiantes que con entusiasmo contribuyeron en diversas tareas para la confección del manuscrito, en especial a Sharoon Negrete, del Tecnológico de Monterrey, por

sus batallas con los formatos. Al equipo humano del área de publicaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México, nuestro reconocimiento y gratitud.

*Andrés Suárez-González y Alberto Hernández-Baqueiro
Santiago de Chile-Ciudad de México, octubre de 2014*

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), 2º Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- E. Dagnino, A.J. Olvera y A. Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México, FCE/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Universidad Veracruzana.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2012), “Encuesta LyD 2012: se mantienen estables los niveles de corrupción”, en *Temas públicos*, núm. 1.064, 1 de junio de 2012, disponible en http://lyd.org/wp-content/themes/LyD/files_mf/tp1064encuestacorrucion.pdf
- Rawls, J. (1993), *Liberalismo político*, México, FCE.

ALBERTO HERNÁNDEZ-BAQUEIRO

Es doctor en Filosofía. Profesor investigador de tiempo completo en la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Integrante voluntario de varias organizaciones sin ánimo de lucro en materia de transparencia, rendición de cuentas y asistencia social.

ANDRÉS SUÁREZ-GONZÁLEZ

Administrador Público y Magíster en Gerencia Pública. Académico del Centro de Ética y docente del programa MBA de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesor de Ética Pública en la Universidad Central de Chile.

MORALIDAD PÚBLICA
Y SEGURIDAD CIUDADANA

MORALIDAD PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

*Alberto J. Olvera**

RESUMEN

Es fundamental entender la ética en un sentido colectivo y sistémico, y en las páginas que siguen trataremos precisamente de explicar por qué en México no existe una cultura del respeto a la ley; por qué las instituciones de la modernidad se encuentran debilitadas y cómo es que ha surgido una manera peculiar de entender la relación entre los individuos, entre éstos y el Estado y, más ampliamente, cómo es que se ha generado un sentido de la corrección moral en lo público, que se encuentra influida por diversas estructuras culturales que operan en el espacio y el tiempo. Lo que deseamos resaltar es que, en el caso de nuestro país, las instituciones de la modernidad que deberían regular las relaciones entre individuos y entre éstos y el Estado, basadas en teoría en los derechos de ciudadanía, se encuentran fracturadas por la inexistencia de un estado de derecho y por la generalización de una cultura del particularismo que fragmenta la sociedad, que la divide en átomos y promueve en general una actitud pragmática, a veces contemplativa y a veces activa, que privilegia el interés, tanto individual como de pequeños colectivos, sin consideración de una defensa organizada de derechos colectivos.

Palabras clave: derechos, moralidad pública, cultura política, déficit de estatalidad, democracia.

ABSTRACT

It is essential to understand ethics in a sense collective and systemic, and in the pages that follow we will try to precisely explain why in Mexico there is not a culture of the rule of law; why the institutions of modernity are weakened and how

* Universidad Veracruzana, México. Correo-e: aolveri@yahoo.com.mx

it is that a peculiar way of understanding the relationship between individuals, the relationship between them and the State and, more broadly, how a sense of moral correctness in public which is influenced by various cultural structures has been generated to operate in space and time. What we want to highlight is that in the case of our country institutions of modernity that should regulate relationships between individuals and between them and the State, based on theory of citizenship rights, are fractured by the absence of the rule of law and the spread of a culture of particularism that fragments society, divides society into atoms and that generally promotes a pragmatic, sometimes contemplative and sometimes active attitude that favors the interest, both individual and of small groups, without regard for an organized defense of collective rights.

Key words: rights, political culture, public morality, deficit of statehood, democracy.

INTRODUCCIÓN

En el pensamiento filosófico convencional, la ética normalmente se piensa como una especie de soliloquio, un cuestionamiento personal sobre los fundamentos morales de la acción hacia los otros. En la sociología se ha pensado la ética desde otras perspectivas. Max Weber nos enseñó que la ética protestante era absolutamente congruente y hasta necesaria para el desarrollo del capitalismo en la temprana modernidad, y también pensó, un tanto utópicamente, que con el despliegue de este mismo procesoemergería un nuevo tipo de ética: la de la responsabilidad, cuyo portador sería la moderna burocracia del Estado. De forma emparentada con la aproximación weberiana, la noción durkheimiana de “conciencia colectiva” afirma que la acción humana está condicionada por un horizonte cultural lleno de expectativas, normas y valores –no siempre conscientes– que tienen la capacidad de determinar nuestros horizontes y prácticas. Esta conciencia colectiva, esta especie de ideas-fuerza que están detrás de nosotros, en las cuales nos hemos socializado lentamente a lo largo de nuestra vida, encuentran “soluciones” a los problemas prácticos de la vida cotidiana.

En la sociología contemporánea pueden encontrarse otro tipo de respuestas a esta misma problemática, sobre todo aquellas derivadas de la tradición francesa.

Particularmente en Bourdieu se examina el concepto de *habitus*, que expresa el complejo sistema cultural dentro del cual estamos constreñidos los individuos y los colectivos humanos, y que nos hace actuar con base en ciertas normas y valores morales que nos han sido impuestos a lo largo de la vida social por el sistema escolar y por nuestra inserción en los sistemas sociales en que nos desenvolvemos. Por el contrario, los filósofos morales contemporáneos de corte liberal piensan que los individuos son el centro de la vida social, y que siempre que éstos sean libres y estén debidamente protegidos de la acción del Estado, tenderán a defender su libertad y también la de los otros, en tanto esa libertad no se contraponga a sus propios intereses. Sirvan estas breves notas introductorias para hacer notar que la discusión sobre la ética no debe ni puede constreñirse a una perspectiva individual en la vida social.

Planteemos el problema de otra forma. La precariedad estructural de la ciudadanía (PNUD, 2004) es una característica histórica de América Latina, y expresa una doble debilidad: de una parte, de las instituciones del Estado, pues los derechos constituyen una garantía jurídica, un compromiso político del Estado hacia los ciudadanos, que para poderse hacer efectivo precisa de una institucionalidad operativa que garantice su efectivo goce y ejercicio. Si esta institucionalidad no existe o es deficiente, el derecho otorgado es simplemente discursivo y no efectivo. Sobre este punto hay una larga discusión en América Latina, que inicia en el siglo XIX, periodo sobre el cual se ha dicho que se caracterizó por “repúblicas de papel”, “ciudadanos imaginarios”, en fin, regímenes esquizofrénicos que al mismo tiempo que se dotaban de leyes modernas, mantenían vivas las prácticas de control político más atrasadas y premodernas. Estas definiciones nos hablan de la separación entre el mundo real y el jurídico, “el país real y el país legal”, separación que permanece históricamente vigente hasta la fecha.

De otra parte destaca la debilidad de la sociedad, pues no solamente los ciudadanos, en lo individual, carecen del poder para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos que en las leyes se plasman, sino también sus asociaciones y movimientos carecen de la fuerza necesaria para cambiar el modo de operar de las instituciones y/o inducir la creación de aquellas que deberían resolver este déficit histórico.

Si bien la anterior es una descripción sociológica objetiva, oculta una dimensión no rescatada en el debate público mexicano: la separación entre Estado de derecho

y vida cotidiana constituye también un problema moral. En efecto, la moralidad pública en el mundo moderno se funda en un principio esencial: en las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el mercado y la sociedad, y entre el mercado y el Estado, el elemento regulatorio es la ley. Ésta no es solamente, como lo cree la perspectiva positivista del Derecho, una serie de reglas a ser cumplidas, cuyas vías de emisión legítima están establecidas en las propias leyes. La ley tiene también un sustrato moral, como Habermas (1998) ha señalado. Los principios combinados del liberalismo, el republicanismo y el pensamiento democrático definen el piso simbólico de los modernos Estados de derecho, que eso son (o dicen ser) los regímenes políticos de nuestro tiempo.

Esos principios, plasmados y sintetizados en la moderna comprensión de los derechos humanos, integran el horizonte moral-público de las democracias constitucionales. La distancia fáctica entre esos derechos y la experiencia real constituye una crisis moral: los principios aceptados no se cumplen, no se aplican, se violan. Hablar de ellos como horizonte válido y no aplicarlos es un acto de simulación y engaño.

La experiencia indica, como los expertos en el tema lo han mostrado una y otra vez, que el acceso efectivo a los derechos de ciudadanía es un resultado histórico de luchas sociales diversas, que terminan cristalizándose en pactos sociales que se traducen en leyes y éstas a su vez en instituciones estatales. Desde el clásico estudio de Marshall (1950) acerca del desarrollo de los derechos de ciudadanía en Inglaterra, se han realizado múltiples investigaciones sobre casos nacionales que demuestran que no hay un modelo único en el desarrollo de los derechos de ciudadanía y que su institucionalización es un proceso desigual, con rupturas y avances, que se asocia a circunstancias históricas específicas, como grandes movimientos sociales, guerras, revoluciones, transformaciones sustantivas del orden social, traducidas en cambios políticos, que a su vez redefinen las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad (Turner, 1986; Roberts, 1995).

Normalmente estos grandes cambios se plasman en nuevas constituciones, que definen las bases de un orden legal que, por un lado, protege y garantiza los derechos de ciudadanía y, por otro, mediante legislación secundaria, crea las agencias estatales que han de hacerse cargo de la gobernabilidad vía administración y ejecución de políticas públicas, las cuales deben apuntar a la materialización de los derechos de los ciudadanos (Iazzetta, 2007).

En los países desarrollados, la creación del moderno Estado Social de Derecho fue un resultado histórico particular en el que se construyeron simultáneamente los ciudadanos y el Estado democrático. La mayor parte de las teorías de la ciudadanía ignoran el hecho básico de que la ciudadanía no es una condición subjetiva, sino un proceso relacional en el que de un lado se producen sujetos dotados de autonomía y portadores de derechos y obligaciones, y de otro, instituciones estatales cuya función es actualizar y garantizar esos derechos. De poco sirven los derechos civiles si no hay acceso a la justicia; de poco los derechos políticos si no hay elecciones libres; de nada los derechos sociales si no hay escuelas y hospitales. Se trata de un proceso de co-construcción de la sociedad y el Estado.

Una explicación de por qué en México no se produjo este desarrollo armónico del Estado y la ciudadanía debe abarcar por lo menos dos campos problemáticos. En principio, debe ofrecerse una explicación de orden histórico, dado que la democracia precaria que actualmente vivimos muestra muy fuertes rasgos de continuidad con el viejo régimen autoritario y reproduce muchos de los fundamentos que normaron y dieron sentido a la específica relación entre el Estado y la sociedad que produjo ese régimen. En otras palabras, la transición a la democracia no ha alterado los pactos básicos entre los actores sociales organizados y el Estado mexicano, pactos que condujeron a un modelo de acceso segmentado y parcial a los derechos civiles, políticos y sociales (Olvera, 2011) y de abierto cinismo discursivo de naturaleza claramente inmoral.

Igualmente, el problema que analizamos puede ser interpretado como un déficit de Estado, es decir, como una incapacidad institucional del Estado mexicano para operar de acuerdo con las leyes que la clase política ha creado. Hay instituciones y prácticas, formales e informales, que contradicen la operación del Estado en términos de derechos, pues orientan su acción por el fin principal de mantener el control político y la reproducción de un sistema que privilegia los intereses de sus componentes. Se trata de un proceso que puede ser aproximado desde dos perspectivas complementarias: la de la cultura política y la del déficit de estatalidad.

LAS CAUSAS HISTÓRICAS

En primer lugar recordemos que el régimen de la Revolución mexicana creó un concepto peculiar de justicia en el marco de un proyecto histórico nacionalista, formalmente inclusivo y al mismo tiempo antidemocrático en su esencia. El régimen de la revolución concibió a la justicia social como la capacidad del Estado para otorgar a ciertos sectores de la población acceso a bienes (tierra) y servicios (educación, salud), además de tutelar los derechos laborales. El fundamento programático de esta concepción fue la Constitución de 1917, que prescribía, en primer término, el derecho a la tierra para todos los campesinos. Sin embargo, la forma en que se reglamentó este derecho condujo a que el proceso del reparto agrario dependiera de las decisiones presidenciales. Es notable la ausencia histórica de tribunales agrarios, y sorprendente la discrecionalidad política del reparto de tierras, que dependía de un proceso administrativo centralmente controlado. Históricamente, hubo un déficit de justiciabilidad independiente en materia agraria, pues el tribunal del ramo fue fundado apenas en 1992, paradójicamente el mismo año en que se consumó el fin constitucional del derecho a la tierra. Así, un derecho social fundamental en el viejo régimen fue en la práctica administrado políticamente, centralizado en el gobierno federal y ejecutado como una política pública administrativa y no como el ejercicio de un derecho social.

En lo que se refiere a los derechos laborales, el proceso fue similar. La Ley Federal del Trabajo mantiene en la esfera del poder ejecutivo todo el campo de la justicia laboral. En efecto, las juntas de conciliación y arbitraje –federal y locales–, el tribunal federal de conciliación y los locales no fueron diseñados como parte del poder judicial, lo que abrió la puerta al ejercicio de la discrecionalidad del poder ejecutivo en la administración de otro derecho social fundamental, aplicado selectivamente a ciertos sectores de la clase obrera, fundamentalmente trabajadores del estado y de las empresas paraestatales, así como a los obreros y empleados de la economía privada formal. La vasta mayoría de los trabajadores, ubicados fuera de estos mercados carecieron siempre de acceso a la justicia laboral.

En el viejo régimen no solamente había una administración política de los derechos sociales, sino una denegación de los derechos políticos, pues durante décadas los derechos democráticos fueron suspendidos *de facto*, si bien nunca de

jure. La suspensión *de facto* derivaba del hecho de que había un partido único y elecciones no competitivas, no obstante lo cual los procesos electorales se llevaban a cabo en tiempo y forma en medio de una gigantesca ficción democrática.

Por si esto fuese poco, los derechos civiles más elementales, las llamadas garantías constitucionales en el lenguaje de la Constitución de 1917, eran protegidos por un aparato de justicia que tenía deficiencias fundamentales de diseño y gigantescos vicios de operación. El déficit de diseño consistía en que las procuradurías de justicia, tanto la federal como las estatales, y sus respectivas agencias del Ministerio Público fueron y son instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, quien con base en esta capacidad pudo y puede administrar políticamente la procuración de justicia. La dependencia política del Procurador respecto al presidente, o a los gobernadores ha sido la garantía de que las decisiones tomadas por los aparatos estatales encargados de la justicia estarían determinadas ultimadamente por las decisiones del Ejecutivo. Pero además, el que se le haya otorgado a la figura del agente del Ministerio Público el monopolio de la acción penal, es decir, la capacidad de decidir cuándo un caso es o no digno de ser llevado a juicio, ratificó la discrecionalidad gubernamental y, por consiguiente, el uso potencial del acceso a la justicia para fines políticos y/o para la obtención de rentas privadas vía la corrupción sistémica del proceso penal.

El poder judicial, por su parte, fue construido de una forma precaria bajo una dependencia política completa respecto al poder ejecutivo, quien nombraba a sus miembros sin consideración alguna por trayectorias profesionales y en función de criterios de distribución política de puestos. Tardíamente en el proceso de construcción del Estado Mexicano, el Poder Judicial empezó a conseguir alguna autonomía política federal con las reformas de 1994 y la refundación de la Suprema Corte de Justicia, sin que esto haya terminado de impactar a todo el actual Poder Judicial Federal y sin que esta reforma se haya reflejado en los poderes judiciales estatales, en la gran mayoría de los cuales todavía la preponderancia o hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Judicial se produce en los mismos términos del pasado. El Poder Judicial padeció históricamente la ausencia de una carrera judicial previsible (carencia de un verdadero servicio profesional de carrera), su trabajo se caracterizó por la más completa opacidad y se creó una práctica y una cultura dominada por la corrupción sistémica, la falta de profesionalismo y la ausencia radical de rendición de cuentas.

LA CULTURA POLÍTICA

Con frecuencia se olvida que las leyes y las instituciones son los marcos dentro de los cuales tiene lugar la práctica social efectiva, pero que las prácticas de los actores concretos se guían también, y con frecuencia principalmente, por una serie de valores, códigos y reglas que no están estatuidos en el orden legal, sino en la trama cultural de la sociedad. Esta cultura política constituye una especie de malla referencial, un conjunto de conocimientos codificados derivados de tradiciones, experiencias, aprendizajes empíricos y valores entendidos que nos permiten reaccionar frente a los hechos de la vida diaria y traducir el lenguaje oficial en lenguaje ordinario, las órdenes explícitas en deseos implícitos, las reglas formales en conductas informales.

En un país que se caracterizó históricamente por el peso demográfico y cultural del mundo rural y que tuvo y sigue teniendo un creciente componente social de pobreza urbana, las relaciones que se han establecido y se establecen entre los gobernados y el gobierno, en los niveles estatal y federal, están determinadas por una cultura política peculiar. La mayoría de la población ha vivido históricamente fuera de la ley, es decir, sin que su vida cotidiana transcurra ordenada o remitida a un orden jurídico traducido en instituciones. En tiempos contemporáneos, la relación más frecuente que tienen los ciudadanos con el Estado es a través del acceso a algunos servicios públicos, particularmente la educación básica, ocasionalmente y con enormes déficits los servicios de salud y, de manera más eventual y en relación con los gobiernos municipales, la policía como sujeto de la seguridad pública. Fuera de estos ámbitos, la inserción en el mercado de los gobernados transcurre en un mundo de reglas informales, no por ello menos transcedentes o efectivas, pero no sujetas al mundo legalmente establecido.

Los contratos de compra- venta, los contratos laborales, el pago de impuestos, la obtención de permisos, la aplicación de regulaciones, es decir, las instituciones y reglas que constituyen el mundo del mercado legalmente regulado y de la intervención estatal en la economía, son básicamente inexistentes para la mayoría de los habitantes. Si las relaciones privadas entre los agentes económicos se sujetan más bien a pactos específicos, uno a uno, o grupo a grupo, esto querrá decir que el Estado no constituye una entidad regulatoria y tampoco tiene una trascendencia práctica en la vida cotidiana y en la reproducción material de las personas. Lo mismo aplica en

otros órdenes de la vida pública, especialmente en el político. Históricamente los gobernados carecían del estatuto de ciudadanos, pues no tenían derechos políticos ni los demás derechos de ciudadanía. Ciertamente, por vías particularistas, algunos grupos podían acceder a determinados derechos como la tierra, y defender, en algunos casos, la elección de autoridades tradicionales o sindicales. Pero para la inmensa mayoría, los derechos legalmente estatuidos eran de facto inexistentes. En el orden político, los pactos tenían un carácter más bien específico, temporal, y obedecían a relaciones de fuerza y a acuerdos construidos en cada momento entre fuerzas hegemónicas locales y grupos, comunidades o individuos que no se relacionaban con el poder político como ciudadanos, sino como gobernados, es decir, como objetos de la acción de gobierno o como sujetos que en todo caso se protegen de la acción del gobierno.

Por ello es pertinente rescatar a Pharta Chatterjee (2005), un antropólogo y politólogo hindú que nos ofrece una explicación desde el pensamiento poscolonial, perfectamente aplicable a las condiciones históricas de México. Chatarjee sostiene que en países donde el Estado de derecho es tan precario, el acceso efectivo a los derechos de ciudadanía es más un accidente que una norma y la vida cotidiana de la gente transcurre en un contexto marcado por la ilegalidad o por la alegalidad, los vínculos entre gobierno y sujetos sociales están básicamente definidos por el par conceptual gobernantes-gobernados. Los gobernados constituyen una masa compuesta por diversos tipos de individuos, agrupaciones, comunidades, incluso movimientos que no se relacionan con el gobierno como una sociedad civil, es decir, como sujetos individuales o colectivos dotados de derechos que reclaman acceso a los mismos desde su autonomía individual o social y que como iguales tratan con el Estado o resisten las acciones del mismo. Por el contrario, los gobernados se presentan en el espacio público como una sociedad política, es decir, como sujetos que para conseguir algo ejercitan directamente algún tipo de acción o petición que exige mostrar un mínimo de poder político frente a quienes los gobiernan. Estos sujetos no son sociedad civil, porque carecen de derechos y no pueden ni siquiera hablar en un lenguaje de derechos, pues no lo conocen ni existe para ellos como una referencia cultural o material en su vida cotidiana. Hablan con el estado el lenguaje del poder: “nosotros aquí estamos, necesitamos la solución de nuestros conflictos y demandas, tú, gobierno, nos tienes que atender en función de que nos puedes necesitar políticamente”.

En efecto, en México muchos de los problemas sociales se resuelven mediante el recurso a diversos tipos de acciones directamente políticas que expresan esta perspectiva cultural. Tomar una calle, una carretera o una oficina pública no es un acto civil en el sentido moderno de la palabra, porque no se hace apelando a derechos, sino a la necesidad de resolver problemas específicos, no importa cuál sea el mecanismo de resolución. Esto significa que los gobernados exigen que los gobiernen, es decir, residenten y padecen la ausencia del Estado y reclaman que el Estado les resuelva un problema. No importan las vías que sean necesarias tomar para la resolución de ese problema, quieren atención específica y concreta a sus necesidades, no una solución universal y abstracta para todos.

Naturalmente, hay actores y movimientos que hablan un lenguaje de derechos, sobre todo aquellos que han tenido la influencia y el apoyo de ONG como grupos de derechos humanos, de desarrollo, de educación y/o salud, o bien una relación con las universidades públicas. Hay un lenguaje de derechos en movimientos sociales más recientes y de orden cultural, como el movimiento por los derechos de las mujeres, el lésbico-gay y, en general, el movimiento ecologista, todos ellos prototípicamente modernos y que apelan a la esfera pública. Si bien tienen que hacer en determinados momentos demostraciones de poder, lo hacen en la búsqueda de una interlocución con el gobierno que apela a políticas, leyes y reglamentos de orden general. Pero para la inmensa mayoría de la población, la regla es que para resolver un problema específico hay que actuar como una sociedad política, pues una protesta debe ser una señal de poder, de visibilidad y por ello el recurso tan masivo a la plaza pública, a las acciones colectivas, puesto que ese es el lenguaje en el que se relacionan sociedad y gobierno en ausencia de un estado de derecho operativo.

Junto con este lenguaje de la negociación política operan otros tipos de lenguajes del particularismo, anclados en el corporativismo y el clientelismo tradicionales. El corporativismo es un lenguaje de una sociedad política, porque habla de un sector de la sociedad que está integrado políticamente en el Estado. En el pasado esta integración estaba mediada por un partido corporativo y autoritario, pero era el Estado el que, en intercambio por la lealtad política, otorgaba a ese grupo o sector una serie de “privilegios” particulares. El corporativismo es una relación especial marcada por la distinción, es decir, por el hecho de que el gobierno toma como sus “hijos predilectos”, como dijera Arturo Warman, a aquellos sectores que de manera

organizada reconocen su inserción política en el partido oficial y, por tanto, dentro del sistema político.

Algunas de las prácticas que llamamos clientelismo, cuando se ejecutan de manera descentralizada e individualizada, reflejan otro tipo de práctica de legitimación individual del político-gobernante frente a sujetos que carecen de la capacidad organizacional para plantear sus demandas de manera colectiva. Puede darse una relación de cercanía que ratifica la voluntad asistencial y paternal del Estado con la población, que legitima en cada momento el simbolismo del Estado como una especie de fuerza protectora de la sociedad. Se trata de una forma preciudadana de vínculo, pues el Estado no otorga los bienes por la vía de un derecho, sino como una graciosa concesión que ratifica, por un lado, su voluntad asistencial y, por otro, legitima la dependencia política de los individuos.

Este tipo de vínculos deconstruyen la ciudadanía, porque borran del escenario simbólico y práctico de la interacción cualquier noción de derechos, de autonomía individual o colectiva, de exigencia de universalización; por el contrario, este tipo de relación subraya el particularismo, la ausencia de derechos, el pacto específico y la desigualdad de fuerzas. Al mismo tiempo, este modelo de relación implica un reconocimiento del Estado hacia los gobernados, pero entendido como un pacto privado.

Es en este contexto que tenemos que entender el fenómeno de la ciudadanía en nuestro país. La ciudadanía es frágil por la precariedad del estado de derecho en todos los ámbitos y porque culturalmente, con anclaje en las prácticas sociales y políticas dominantes, se ha establecido una tradición de relación entre gobernantes y gobernados que no requiere de la intermediación de los derechos de ciudadanía para operar. Necesita, en cambio, la generalización de una cultura, de reglas, de prácticas que ratifiquen a cada paso una relación entre gobernantes y gobernados basada no en derechos universales, sino en el acceso particularista al Estado, en la atención concreta y específica a las demandas, sea desde fuera del sistema político, mediante negociaciones *ad hoc* que implican una demostración de fuerza, sea dentro del sistema político por la vía del corporativismo de las relaciones privilegiadas y especiales entre el Estado y ciertos grupos organizados, sea finalmente por la vía del asistencialismo y el clientelismo, que en su práctica y en su implementación subraya la desigualdad de la relación entre gobernados y gobernantes y la dependencia de aquéllos respecto a éstos.

Al propio régimen político no le conviene modificar este orden de cosas, pues le garantiza una dominación extendida en el tiempo y en el espacio, que evita los riesgos inmanentes a un orden democrático basado en la exigibilidad jurídica. En este orden, la división de poderes no garantiza un modelo de gobernabilidad democrática, sino que es una cadena más de un sistema que en su mayor parte opera fuera de las reglas instituidas jurídicamente.

El problema de este orden político es que profundiza la exclusión de los que carecen de poder, es decir, los más débiles, los más pobres, los menos organizados, que son los que sufren las consecuencias del olvido y del abandono estatal. Un régimen político de esta naturaleza atiende a quienes tienen poder, sea porque están adentro del sistema o porque, desde afuera, demuestran tenerlo mediante la movilización y la lucha. Pero aquellos que no tienen fuerza para hacer escuchar su voz, que son tan pobres que carecen de los recursos materiales y organizacionales para hacerse escuchar, serán entonces simplemente ignorados, permanecerán al margen de la vida pública, pues ni siquiera alcanzan la estatura de gobernados, pertenecen a un mundo en donde el Estado casi no existe, donde su vínculo con el Estado, si es que hay alguno, será casual y desde una posición de carencia de poder.

Son muy claras las consecuencias morales de este tipo de orden político. La moralidad del derecho está ausente, y en cambio opera una moralidad acotada al intercambio entre desiguales. Banfield (1959), quien estudió la cultura popular en Sicilia durante los años cincuenta, llamaba “familismo amoral” a la actitud pragmática de individuos que, en su relación con el poder y con los otros, privilegian su interés y el de sus familias por encima de los intereses generales, y pensaba que esa cultura favorecía la permanencia de la mafia y de la criminalidad ahí donde el Estado estaba ausente.

DÉFICIT DE ESTATALIDAD

Los problemas del régimen autoritario en materia de derechos de ciudadanía no han sido resueltos en el proceso de transición, y es relevante señalar que los déficits de estatalidad, es decir, de institucionalidad estatal que acarreó este modelo autoritario y centralizado, no han sido diagnosticados de una manera adecuada.

El Estado autoritario sólo podía mantener su capacidad de control político y de centralización de las decisiones en el poder ejecutivo mediante la construcción de una institucionalidad fáctica que negaba a la institucionalidad formal. Los poderes del presidente eran metaconstitucionales, pues no estaban establecidos en la Constitución, sino que dependían de los usos y costumbres establecidos por el sistema y de su columna vertebral: el partido único. Como consecuencia, las instituciones estatales tenían que ser débiles, permeables, dúctiles, precisamente para estar siempre listas a obedecer las órdenes superiores, sin consideración de las reglas y de las leyes formalmente existentes. La flexibilidad del Estado sólo podía producirse por medio de una deliberada debilidad institucional, organizacional y operativa de las diversas agencias de Estado. Un Estado moderno, con una burocracia profesional dotada de un *ethos* de la responsabilidad, es antitético a la práctica de un Estado autoritario centralizado que opera cotidianamente sobre la base de la simulación de la ley. Esta debilidad intrínseca del Estado mexicano, derivada de la naturaleza autoritaria del régimen, no ha sido superada en el nuevo periodo democrático y las reglas fundamentales del sistema siguen siendo las mismas.

Dos obstáculos formidables a la eficacia del Estado pueden ser distinguidos. Uno es el recientemente estudiado poder de los “poderes fácticos”, es decir, de los monopolios privados que controlan sectores estratégicos del mercado (telefonía fija y celular, señal de televisión abierta y por cable, etc.) y de los sindicatos casi mafiosos que controlan áreas estratégicas de la acción estatal. Nos referimos a los sindicatos magisteriales y del área de salud, pero también al sindicato de trabajadores petroleros, los cuales dominan la operación cotidiana de áreas fundamentales del servicio público y a una empresa estratégica para la nación, imponiendo sus reglas e intereses privados por encima de los intereses de los ciudadanos. El efecto neto del control sindical es la improductividad, la “corrupción moral” y material, la baja calidad del servicio y su alto costo, al igual que la monopolización privada conduce a altos precios y mala calidad de los servicios (Castañeda y Rodríguez, 2009).

En el campo de los poderes fácticos deben situarse también los remanentes del caciquismo rural, los intermediarios políticos locales del campo y la ciudad, y los aparatos burocráticos de los partidos políticos que han convertido a esas instituciones en mecanismos de distribución de cargos y de rentas en todos los niveles del gobierno.

Otro factor de distorsión de los derechos de la ciudadanía es la persistencia de prácticas de clientelismo en el ejercicio de muchas políticas públicas en el campo social. El clientelismo asistencialista, que en la actualidad permea las relaciones entre los gobiernos municipales, estatales y federal con la población pobre (mayoritaria) del país, es un lastre político y cultural que impide la consolidación de una cultura ciudadana.

Pero junto a estas consideraciones es relevante dejar en claro en este capítulo que el diseño institucional del Estado mexicano garantiza su baja eficiencia y facilita su colonización por intereses privados. Mientras estas estructuras no sean renovadas, vía una verdadera reforma del Estado y /o un proceso constituyente, será casi imposible construir un estado social de derecho y, junto con él, una ciudadanía activa y dotada de poder.

El eje fundamental de un Estado democrático es el “equilibrio de poderes”, principio constitucional que indica que el Poder Ejecutivo (dotado de legitimidad electoral) debe ser vigilado por el Legislativo (también elegido), y ambos por el Poder Judicial, en cuya integración por designación participan los otros dos poderes. Hace apenas unos años que este orden constitucional ha empezado a ser operativo gracias a la relativa autonomización, en el plano federal, de los poderes Legislativo y Judicial. Pero a pesar de ello, el sistema de equilibrio de poderes, que es el fundamento de la rendición de cuentas, sigue siendo incapaz de controlar la colonización del Estado por intereses privados.

Para entender los límites de las capacidades de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo tenemos que analizar los problemas intrínsecos de la Constitución y funcionamiento del Congreso. El Poder Legislativo mexicano continúa reproduciendo uno de los peores rasgos del antiguo régimen: se trata de una institución no profesional y carente de mecanismos de rendición de cuentas a los ciudadanos. El corto periodo del mandato de los diputados (tres años) conduce a que los representantes formales de la ciudadanía atraviesen por un permanente proceso de formación, de manera tal que cuando los diputados de una legislatura han aprendido al fin los secretos de su labor, tienen que desplazarse a otros estadios de su carrera.¹ Este problema se ve

¹ En el Congreso del Estado de México, por ejemplo, en abril de 2009, 47 de los 75 diputados locales dejaron su curul para lanzarse como candidatos a diversos cargos: diputados federales, ediles y alcaldes.

agravado por el hecho de que no existe un verdadero servicio civil de carrera para los empleados de los congresos; tampoco se dispone de un cuerpo de asesoría especializado que proporcione constancia y acumulación de aprendizaje a las instituciones legislativas.

Al no haber reelección, los legisladores no son responsables políticamente frente a sus electores, sino ante sus líderes partidarios. No hay rendición de cuentas del poder legislativo a los electores, puesto que éstos no pueden sancionar con su voto en una próxima elección a sus representantes. El futuro político de un legislador no depende de sus electores, sino de los líderes de su partido. Se rompe así uno de los principios fundamentales de la representación política: la rendición de cuentas. En efecto, la elección de un representante por la ciudadanía involucra no solamente la autorización política para decidir en su nombre, sino la responsabilidad de rendir cuentas sobre sus actos (Pitkin, 1967). En la democracia, la forma última de rendir cuentas consiste en someterse al juicio de los votantes, lo cual en México es imposible por la prohibición de la reelección. La debilidad política estructural del Poder Legislativo minimiza sus capacidades de control sobre el Ejecutivo, su legitimidad se ve cuestionada por su propia opacidad y su forma de elección constituye una violación del principio de rendición de cuentas vertical de los ciudadanos sobre sus representantes.

El sistema de acceso a la justicia ofrece otros problemas. Para empezar, carece de mecanismos operativos de control. Las procuradurías de justicia son parte del Poder Ejecutivo y sus titulares dependen políticamente del presidente o del gobernador respectivo. En nuestro país no es necesario abundar sobre los excesos y falta de control sobre las policías. Debe recordarse que no hay mecanismos de transparencia ni de rendición de cuentas sobre el funcionamiento del ministerio público ni de las policías, cuya ineeficacia y altos niveles de corrupción son legendarios (Zepeda, 2004).

El Poder Judicial federal goza de autonomía a partir de la reforma de 1994, pero su órgano de control interno, el Consejo de la Judicatura, ha mostrado ser

En cada estado, cerca de 2/3 de los diputados locales pierden la mitad de su corto periodo de ejercicio en campañas políticas para otros cargos de elección popular; para acceder a éstas usan su paso por los congresos locales.

imperfecto. En este Consejo, tanto en el federal como en el estatal, participan representantes de los otros poderes, con lo que se evita que los ministros de la Suprema Corte o, en los estados, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia concentren todo el poder de decisión en su campo. Sin embargo, los consejos funcionan con poca transparencia y no siempre publicitan los criterios de designación y evaluación del desempeño de los jueces (Magaloni, 2008: 15).² La modesta reforma judicial pactada en 2008 en el Congreso, que consiste sobre todo en una transición progresiva a la celebración de juicios orales en los distintos ámbitos contenciosos, está apenas en proceso de implementarse.

La Suprema Corte de Justicia ha jugado en México un papel central en términos de rendición de cuentas horizontal en el largo proceso de transición a la democracia, ya que en su papel de tribunal constitucional resuelve los conflictos de interpretación de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el legislativo y dictamina en los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como entre los distintos niveles del poder ejecutivo. Tan grande es la carga de esta labor central en el momento actual de nuestra inacabada transición a la democracia, que el máximo tribunal ha tenido poca oportunidad de intervenir en asuntos que competen a la garantía de los derechos de ciudadanía de los mexicanos.³ El abuso del amparo fiscal ha conducido a la Corte a dedicar mucho tiempo y energía a resolver pleitos de actores económicos contra el gobierno (amparos fiscales). Es muy importante que, en su papel como agente de la rendición de cuentas horizontal, la corte dedique en el futuro mayor atención a la consolidación y defensa de los derechos de ciudadanía, cuya debilidad refleja fallas del poder ejecutivo que afectan principalmente a los más pobres (González y Bauer, 2002).

² Una muestra en términos de justicia sobre la inficiencia del Poder Judicial local: de acuerdo con los estudios desarrollados en el CIDE, más de 40% de la población encarcelada en el DF y en el Estado de México permanece encerrada por delitos de robo por montos menores a 5 mil pesos, y sus procesos han durado en promedio cuatro años. Las cárceles están llenas de pobres, mientras la tasa de impunidad ronda 98 por ciento.

³ La excepción en este terreno son los derechos políticos, pues otra instancia judicial, el Tribunal Electoral de la Federación, ejerce una función de control decisiva, en este caso sobre la elaboración de leyes electorales federales y estatales, y sobre las decisiones de los órganos electorales respectivos, además de realizar también acciones de tutela de los derechos de los militantes de los partidos políticos.

Otro mecanismo de rendición de cuentas horizontal para el sistema de acceso a la justicia son las comisiones de derechos humanos, la nacional y las de los estados. Se trata de instituciones dotadas, de acuerdo a la ley, de autonomía política y operativa plena. Sin embargo, como lo demuestran los diversos estudios realizados sobre estas instituciones,⁴ enfrentan diversos problemas de orden político y administrativo que limitan su eficacia política y operativa. Desde el punto de vista del desarrollo institucional, las capacidades de las comisiones de derechos humanos son poco significativas para la ciudadanía, ya que solamente pueden emitir recomendaciones que no tienen obligatoriedad de ser cumplidas por las agencias a quienes las dirige. Su función es ante todo la de un control de orden moral, en tanto instancias no jurisdiccionales. Por si esto fuera poco, los gobiernos federales y estatales han maniobrado en muchos casos para que los congresos nombren como presidentes de las comisiones a personajes poco autónomos y comprometidos, en un intento exitoso de evitar que estas instituciones asuman un perfil crítico y orientado a la colaboración con la sociedad civil.

Otra institución orientada a proteger derechos, creada en 2003, y que constituye el único avance normativo real de la transición a la democracia, es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. La institución tuvo de origen un diseño poco atrevido, pues se trataba sólo de un órgano desconcentrado y no de una institución autónoma, que debería garantizar el nuevo derecho constitucional a la información. Apenas en 2014 se ha concedido al IFAI una autonomía formal. Innovaciones legales e institucionales semejantes se impulsaron ya, aun antes de la ley federal, en todos los estados de la república. Después de un inicio auspicioso, tanto el gobierno federal como los de los estados han intentado acotar las capacidades institucionales de estos institutos y limitar suya de por sí escasa autonomía.⁵

Mención indispensable es la de los institutos electorales estatales, el Instituto Nacional Electoral y los tribunales electorales estatales y federal, instituciones

⁴ Véase, entre otros, J. Ackerman (2007), A. Monsiváis (2010), A. Zavaleta (2010), P. Marcos (2010) y L. A. Ríos Brena (2008).

⁵ “Estudios comparados de las legislaciones estatales en esta materia y de la suerte de algunos institutos de acceso a la información en los estados” está disponible en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada*.

centrales de la transición (inacabada) a la democracia, los cuales padecen también los estragos de la rutinización y de la manipulación política por parte de los partidos. La experiencia ha demostrado fehacientemente que los institutos electorales estatales no han sido capaces de aplicar cabalmente la ley, ya que carecen de los recursos institucionales y jurídicos necesarios, además de que, en forma perversa, los partidos han logrado controlarlos a través del nombramiento de sus consejeros.

Pero el punto más crítico del sistema es la casi absoluta disfuncionalidad del control interno dentro del Poder Ejecutivo. Resalta, en primer lugar, la falta de autonomía de las instancias gubernamentales que deberían vigilar, tanto desde el punto de vista fiscal como laboral, a los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública federal y las contralorías generales de los gobiernos de los estados son oficinas dependientes de los titulares del ejecutivo, que son precisamente a quienes deben de supervisar. Lo mismo puede decirse de las procuradurías de justicia, que se hacen cargo del control laboral, esto es, de procesar ante los tribunales a los trabajadores del sector público que hayan cometido faltas o delitos. Este es, por cierto, uno de los elementos de debilidad de los órganos autónomos de control. La Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo, localiza omisiones, faltas y probables delitos, pero no puede sancionar a nadie. La necesaria mediación legal de la Procuraduría introduce un factor de discrecionalidad política. La inmensa mayoría de los casos presentados ante la procuraduría permanecen en el limbo jurídico y no conducen a ninguna sanción, por lo que quedan impunes. Otra limitante fundamental es la virtual inexistencia del servicio profesional de carrera en toda la administración pública. La incertidumbre laboral de los cuadros técnicos y de los mandos medios limita el espíritu de cuerpo y debilita la cultura de la responsabilidad.

En materia de contabilidad pública, cada entidad federativa tiene su propio catálogo de cuentas, lo cual torna imposible un análisis serio de presupuestos y una evaluación comparada de resultados. Para atacar esta fuente de opacidad, muy tardíamente dentro del proceso de transición, el Congreso aprobó, en marzo de 2008, una nueva Ley de Contabilidad Gubernamental, que debería establecer un verdadero sistema de cuentas nacionales. No obstante, en los transitorios de la ley se otorgó un generoso plazo que se cerraba originalmente a fines de 2012 para establecer la homogenización de las cuentas gubernamentales, un periodo inexplicablemente

largo para un proceso técnico que podría ser de fácil solución (Cejudo y Ríos, 2010). Aún así, apenas en 2014, se está tratando de implementar realmente la ley sin que esté claro aún cuál será el grado de cumplimiento de la misma. Este vacío jurídico imposibilitó la comparación del ejercicio del gasto entre entidades y la evaluación crítica de la calidad de los programas y proyectos desarrollados por el sector público estatal y municipal. Fomentó, además, la corrupción, en la medida en que hizo imposible dar un seguimiento adecuado a los fondos transferidos por el gobierno federal a las entidades y a los municipios.

El problema de corrupción más agudo se presenta en el ámbito municipal, el más cercano a los ciudadanos, donde el corto periodo de gobierno y la imposibilidad de la reelección incentiva las conductas predadoras de los funcionarios en turno, que carecen de control debido a que los órganos internos municipales son debilísimos y que el control desde el gobierno de los estados y desde el poder legislativo local queda sujeto a los intereses de los partidos políticos y a la voluntad política de los gobernadores. Visto el problema municipal desde el ángulo de la rendición de cuentas vertical, es obvio que la no reelección impide la sanción electoral de los ciudadanos sobre sus alcaldes. Éstos saben que no van a una nueva elección, de manera que carecen de incentivos para desempeñar su cargo de manera satisfactoria para la ciudadanía.

Todo lo anterior determina una bajísima calidad de desempeño del gobierno mexicano en sus tres niveles, problema que se ha acentuado en el proceso de transición, pues se ha acompañado de un desordenado proceso de descentralización. En cada una de las 32 entidades federativas de México se observa, desde 1997, un proceso de empoderamiento de los gobernadores, consecuencia directa de cinco factores que operan simultáneamente: 1) la descentralización de ciertos campos de las políticas públicas, ante todo la educación y la salud, pero también las grandes obras de infraestructura, lo cual ha implicado la transferencia de proporciones crecientes del presupuesto público desde el gobierno federal a los estatales; 2) la continuidad del control de los poderes Legislativo y Judicial locales por los gobernadores, a pesar de la alternancia de partidos en el poder y de la mayor pluralidad política; 3) el debilitamiento del poder presidencial, que antes permitía castigar a gobernadores que se salieran de los límites de lo políticamente tolerable; 4) el control por parte de los gobernadores de las bancadas de sus estados en el parlamento nacional; y 5) la debilidad de los medios de comunicación y

de los actores de la sociedad civil locales frente al poder del ejecutivo local. Este conjunto de factores explica la nueva correlación de fuerzas entre el presidente de la República y los gobernadores, así como el espacio que éstos han ganado para poner en práctica una política discrecional y autoritaria en sus estados.

En este recuento, una rápida mención a los déficits de la mediación política en la transición es necesaria. La democratización de la vida pública puede entenderse también como una densificación de los encuentros entre la sociedad y el Estado y, por lo tanto, los actores democráticos deberían haber impulsado el despliegue de instancias de contacto, conocidas normalmente como espacios de participación ciudadana, que son el medio de ejercicio de una rendición de cuentas social. Pero en México nos enfrentamos al hecho de que ningún partido político se ha comprometido con esta causa, más allá de declaraciones programáticas generales, mientras que, por otro lado, se experimenta una gran debilidad estructural de la sociedad civil, muy pequeña en relación con el tamaño y complejidad del país (Olvera, 2003).

En materia de participación ciudadana, tanto la izquierda como la derecha han puesto en práctica experimentos participativos, con diferencias notables en su espíritu, aunque no necesariamente en su ejercicio. En el campo de la derecha, la participación, aparte de ser políticamente selectiva, pues se dirige a los sectores de élite de la sociedad civil, apunta básicamente a la eficacia y a la eficiencia gubernamental y no a la democratización del ejercicio del poder público. Se trata de una lectura tecnocrática de la participación muy afín al discurso del Banco Mundial. En cuanto a la izquierda, en sus experimentos hay un esfuerzo de apertura del gobierno no sólo en la búsqueda de la eficacia, sino de incorporación ciudadana al ejercicio mismo del gobierno. No obstante, los resultados pueden no ser tan diferentes en un lugar y en otro, puesto que en todos los casos los promotores se han topado con la realidad de que los ciudadanos están poco organizados y que los funcionarios carecen de la tradición y de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de una manera constructiva. Además, la voluntad política de las autoridades casi nunca tiene continuidad entre un gobierno y otro (Olvera, 2008).

BREVES CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis, en México el régimen autoritario se fundó, para ejercer su dominación, en la suspensión de facto de la mayoría de los derechos humanos y en la generalización de la inmoralidad democrática como cultura. En la transición continúa la fragmentación y parcialización de los derechos de ciudadanía. La única adquisición de los mexicanos en el prolongado y penoso proceso de transición ha sido la ciudadanía política, la cual se ejerce episódicamente, cada tres años, dependiendo de los absurdos calendarios electorales. Las ciudadanías civil y social siguen siendo sumamente precarias, debido fundamentalmente a los déficits institucionales y operativos del Estado mexicano y al atraso legal e institucional de nuestra democracia.

Hemos apuntado algunos de los vacíos legales y políticos de la democracia mexicana: los mecanismos de rendición de cuentas horizontal no funcionan adecuadamente debido a su mal diseño institucional y a la permisividad que se ha otorgado a sí misma la propia clase política; los mecanismos de rendición de cuentas vertical, es decir, los electorales, tampoco funcionan debido a la prohibición de la reelección y a los defectos del sistema electoral; no hay mecanismos de participación ciudadana relevante en los asuntos públicos. Nuestra democracia, en suma, requiere una reforma radical.

Actualmente, las orientaciones de diversos movimientos civiles y el espíritu de algunas de las nuevas instituciones apuntan al ideal normativo del control social del Estado vía la lucha por los derechos. Pero sólo ahí donde se ha logrado una institucionalización con participación ciudadana en los ámbitos de decisión es posible hablar de un control social efectivo (o al menos su posibilidad), al ofrecer a los representantes simbólicos de los ciudadanos un espacio de poder con un cierto grado de autonomía en instituciones con capacidades decisorias en distintos campos de la política pública. Esta aspiración debe generalizarse y concretarse gradualmente en tantas áreas como sea posible. Sólo así estaremos avanzando en la democratización de la vida pública y construyendo un sistema de rendición de cuentas que fortalezca los derechos de ciudadanía.

Esta acción tendiente al rescate de los fundamentos morales de la democracia no es una tarea fácil en estos tiempos. Las estructuras de la representación política están copadas por partidos oportunistas, carentes de principios ideológicos y

dominados por castas burocráticas inamovibles. La sociedad civil es débil y fragmentada. Los espacios públicos están controlados por poderes fácticos. Se trata de luchar contra corriente en un largo periodo histórico.

REFERENCIAS

- Ackerman, J. (2007), “Organismos autónomos y democracia: el caso de México”, en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Banfield, E. (1959), *The moral basis of a backward society*, Illinois, Free Press.
- Brena Ríos, L.A. (2008), *Los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas de México: un análisis de su desarrollo institucional*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.
- Castañeda, G. J., y M. Rodríguez (2009), *¿Y México por qué no?*, México, FCE.
- Cejudo, G., y A. Ríos Cázares (2010), “La rendición de cuentas del gobierno municipal en México”, en M. Merino, S. López Ayllón, y G. Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM-IIJ.
- Chatterjee, P. (2005), *La nación en un tiempo heterogéneo y otros ensayos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- González Compeán, M., y P. Bauer (2002), *Jurisdicción y democracia: los nuevos rumbos del poder judicial en México*, México, Ediciones Cal y Arena.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Iazzetta, O. (2007), *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo sapiens.
- Magaloni, A. L. (2008), “Justicia penal y democracia”, Periódico *Reforma*, 05 de julio, p. 115.
- Marcos, P. (2010), “Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco”, en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Monsiváis, A. (2010), “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008)”, en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

- Olvera, A. (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización*, México, FCE-Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. (2008), “Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia”, *Controversia* (191).
- Olvera, A. (2011), “The elusive democracy”, *Latin American Research Review*.
- Olvera, A. (s.f.), “La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana”, documento electrónico, Secretaría de la Función Pública, http://www.anticorrucion.gob.mx/web/doctos/comunicacion/cuadernos/Cuaderno_de_Rendicion_dos.pdf
- Pitkin, H. (1967), *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.
- PNDU (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Buenos Aires, ONU.
- Roberts, B. (1995), *The making of citizens*, Londres, Arnold.
- Turner, B. (1986), *Citizenship and capitalism*, Londres, Allen.
- Zavaleta, A. (2010), “Los derechos humanos en Veracruz”, en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Zepeda, G. (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*, México, FCE.

ALBERTO J. OLVERA

Doctor en Sociología, investigador titular del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, México.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO: REFLEXIONES DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

*Elizabeth Lira**

RESUMEN

El artículo analiza algunos antecedentes históricos acerca de las prácticas y medidas represivas aplicadas por el Estado, y las tensiones y dilemas que se observan al examinar esas prácticas desde la perspectiva de la dignidad de las personas y los derechos humanos. La persistencia de éstas permite ilustrar las tensiones valóricas presentes en la sociedad chilena a lo largo de dos siglos entre el respeto y reconocimiento de los derechos de las personas como fundamento de la seguridad democrática o la represión mediante torturas y apremios justificada como una necesidad para asegurar el orden público y la seguridad nacional en nombre del bien común. Se lleva a cabo una mirada retrospectiva sobre el tormento, la esclavitud, la pena de muerte y los azotes, sus aboliciones y persistencias, en algunos casos, y también describe las tensiones entre las garantías constitucionales, las libertades públicas, las leyes penales y las prácticas policiales. Igualmente examina, ya en el siglo xx, el papel de la seguridad y los derechos humanos en un contexto de convivencia democrática.

Palabras clave: represión, reconocimiento de los derechos, prácticas policiales, orden público, seguridad nacional.

ABSTRACT

The article examines certain historical precedents about repressive practices and measures applied by the state, and the tensions and dilemmas that can be noticed when these practices are examined from the perspective of the people's dignity and

* Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo-e: elira@uahurtado.cl

human rights. The persistence of these practices allow us to illustrate the tension between the values present in the Chilean society through the last two centuries: the respect and the recognition of the people rights as a basis of the democratic security, or the repression by unjustified tortures and unlawful coercion, justified as a necessity to ensure the public order and the national security in the name of common good. A retrospective overview is taken over torment, slavery, death penalty, scourges and its abolitions and persistence. The tension among the constitutional guarantees, the public liberties, the penal laws and police practices are also described. It examines, during the xxth century, the role of security and the human rights in a context of a democratic co-existence.

Key words: repression, recognition of rights, police practices, public order, national security.

INTRODUCCIÓN

La seguridad en un estado democrático en el siglo XXI debe estar garantizada bajo el pleno respeto de los derechos y libertades de las personas de acuerdo con la Constitución y las leyes. En Chile, como en muchos países, esta afirmación es un objetivo político y una declaración de principios. Las prácticas culturales y políticas en relación con el reconocimiento de los derechos de las personas han tenido una historia compleja, de avances y retrocesos, y no se encuentra garantizada por completo en la actualidad.

Durante un largo periodo de la historia nacional predominaron creencias y visiones que subordinaban los derechos humanos individuales al “bien común”, como si fueran dimensiones opuestas y casi antagónicas. De esta manera, la distinción entre “seguridad” y seguridad del Estado tendía a diluirse, desaparecían del registro cultural la existencia de los derechos inalienables de las personas. Se tipificaron los delitos contra el Estado, pero se fue más allá en algunas leyes en la que se definió “quiénes” se constituían en enemigos del Estado, quiénes pertenecían a la categoría de “antisociales” u otras definiciones, con lo que se justificó su exclusión de la convivencia social y política. Esas categorizaciones generales definían también quiénes eran susceptibles de ser detenidos, torturados

o eliminados en nombre de la seguridad del Estado y, hace casi dos siglos, quiénes podían ser convertidos en esclavos.

El reconocimiento de la dignidad de la condición humana no ha sido unánime en la historia de la humanidad. La dignidad como un valor inherente a la persona ha sido más bien un asunto controversial. Un ejemplo relevante fue la discusión sobre la situación de los indígenas en América. No fueron muchos los que abogaron por el derecho a la vida y la libertad de los habitantes de estas tierras con el fin de que no fueran esclavizados y por tanto considerados como bienes o propiedad de otros. La defensa que hiciera Bartolomé de las Casas, en Valladolid, en 1552, sobre la condición humana de los indígenas nativos de América hizo de él uno de los primeros defensores de los derechos humanos en los tiempos en que la esclavitud era aceptada legal y políticamente. Su defensa fue una acción moral y política que impidió eficazmente que los indígenas fuesen convertidos en esclavos por el solo hecho de ser habitantes de las tierras ocupadas en nombre de la Corona de España (Maestre Sánchez, 2004).

El uso generalizado del tormento y de los azotes como pena judicial fue otra dimensión asociada a la seguridad como era entendida desde el siglo XIX al menos. Esta práctica fue resistida y denunciada durante toda la historia de la República en Chile. Los azotes como sentencia judicial fueron abolidos por el Congreso en diversos momentos de la historia nacional, pero fueron utilizados como tortura contra opositores y “enemigos” de la Patria durante más de un siglo y medio. Entre 1973 y 1990, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, así como la desaparición forzada de personas fueron denunciadas dentro y fuera del país, especialmente en Naciones Unidas y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos. Este periodo fue particularmente crítico para la vigencia de los derechos de las personas. Una mirada retrospectiva permite afirmar que fue habitual torturar a los delincuentes comunes y a los adversarios políticos, tan habitual como la impunidad de los torturadores en Chile, desde 1818 y antes, hasta el siglo XXI, cuando por primera vez algunos agentes del Estado serían condenados por sus actuaciones ilegales (Loveman y Lira, 2013).

La represión contra delincuentes y subversivos fue una acción permanente desde los orígenes de la República. La tortura, incluyendo el uso frecuente de los azotes, era una práctica de rutina en los interrogatorios de los prisioneros y también una forma de castigo ordenada por los jueces en sus sentencias. En la creación del

Estado bajo la dirección de Diego Portales, la coerción, el terrorismo de Estado, los consejos de guerra para civiles, la censura de prensa y la arbitrariedad y represión de los opositores políticos eran instrumentos privilegiados. El historiador Benjamín Vicuña Mackenna escribió que en 1837: “Quedaba como única forma de gobierno, la dictadura y como único medio de gobierno el terror” (Vicuña Mackenna, 1974: 356).

A pesar de los progresos culturales y políticos cristalizados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el sistema internacional de Derechos Humanos, en Chile como en otros países, la justificación de prácticas discriminatorias y represivas contra las personas sospechosas de transgredir la ley, fuesen delincuentes o subversivos, ha persistido a lo largo del tiempo. Ha prevalecido una visión autoritaria que justificaba los azotes como pena afflictiva y con frecuencia como tormento para obtener la confesión del detenido sobre el delito del que se le acusaba y que después justificaría las torturas durante la dictadura en Chile (1973-1990) en nombre del “bien común”. Bajo esa lógica, en distintos momentos de la historia se apeló a “la mano dura” para resolver las tensiones sociales y los conflictos políticos, que no era otra cosa que la represión “por la razón o la fuerza”, como dice el emblema patrio, es decir, por la ley o por la arbitrariedad del poder fáctico. La represión ejercida a costa de los derechos de las personas se ha reflejado en algunas disposiciones legales, en prácticas policiales, en las convicciones de los legisladores y en la opinión pública, fluctuando entre la justificación de la violación de los derechos de las personas como recurso para garantizar el orden público y la seguridad del Estado y el reconocimiento de esos derechos como fundamento de la convivencia social y política.

Este trabajo analiza algunos antecedentes históricos acerca de las prácticas y medidas represivas y las tensiones y dilemas que se observan al examinar las mismas desde la perspectiva de la dignidad de las personas y los derechos humanos. La persistencia de esas prácticas permite ilustrar las tensiones valóricas presentes en la sociedad chilena a lo largo de dos siglos, entre el respeto y reconocimiento de los derechos de las personas como fundamento de la seguridad democrática, o la represión mediante torturas y apremios justificada como una necesidad para asegurar el orden público y la seguridad nacional en nombre del bien común.

UNA MIRADA RETROSPECTIVA: EL TORMENTO, LA ESCLAVITUD, LA PENA DE MUERTE Y LOS AZOTES

En Chile, el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos ha transitado un largo camino desde la declaración de la independencia de España, el 18 de septiembre de 1810, hasta nuestros días. La esclavitud, la pena de muerte, los azotes como castigo rutinario y la tortura han sido objeto de discusiones en el Congreso, de modificaciones de la legislación concordantes con los tratados internacionales, de avances y retrocesos que se ilustrarán a continuación.

Históricamente, una de las prácticas más frecuentes era el tormento ordenado por los jueces y aplicado por la policía a los presuntos delincuentes, con el fin de obtener su confesión sobre los delitos cometidos:

[...] siendo alcalde don Francisco Cisternas, abogado [...] conoció de la causa de un homicidio en que un hombre i tres mujeres resultaban tan gravemente indicados, que en concepto del Alcalde según lo actuado, no quedaba duda de ser ellos los asesinos. A pesar de su índole benigna, los sentenció al tormento, i obtuvo la aprobación de la Audiencia; pero al tiempo de ejecutarlo, una feliz casualidad descubrió el homicida, que lo era un andaluz, hojalatero de la calle de Santo Domingo. [...] Solo un evento inesperado salvó a aquellos desgraciados de ser víctimas de un bárbaro arbitrio de nuestra antigua lejislacion criminal. En tales ocurrencias, los mejores talentos se ofuscan, las leyes se oponen a los sentimientos piadosos, un falso celo preocupa a los jueces, i el término de todo es la imposición de una pena afflictiva i de infamia. Los hombres, aunque sean elevados a las primeras magistraturas, siempre serán hombres, esto es, sujetos a errores, i los cometerán en nuestro caso si no se declara absolutamente abolida la pena del tormento (Senado Conservador, 1819: 333).

La aplicación del tormento, los azotes, la pena de muerte y otras medidas represivas serían discutidas en el Congreso cada vez que se analizaban las disposiciones legales requeridas para aumentar la eficacia de la represión y control de los delincuentes durante el siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX. La referencia al bien común de la sociedad parecía justificar cualquier medida represiva, no obstante redujera o desconociera los derechos de los individuos. Los principios liberales abogarían por el término de los azotes y la pena de muerte con resultados limitados. También

insistirían en el fin de la esclavitud. Una de las primeras medidas para poner fin a la esclavitud fue la llamada “libertad de vientres” establecida por el Congreso Nacional en 1811.¹ La Reconquista española (1814- 1818) interrumpió el proceso de independencia, iniciado en 1810, restableció el control político y la legalidad policial y penal de la Colonia. Durante ese periodo en el Semanario de Policía de Santiago se leían anuncios como estos:

1 de octubre de 1817: Luisa Avendaño, esclava de don José Dávila se halla depositada en la casa de las recogidas quien quisiere comprarla, véase con su amo que vive frente a la puerta falsa de los Recoletos Franciscos.

Se vende una criada negra que sabe coser y lavar y es de buen servicio de mano; quien quisiere comprarla, véase con su ama doña Concepción Rodríguez de Caspe, que vive en casa de don Manuel Salas (Peri Fagstrom, 1982: 231-232).

21 de enero de 1818: El que quiera comprar una mulata parda de 10 años apestada y sin tacha, véase con cualquiera de los impresores (Peri Fagstrom, 1982: 263).

El 5 de abril de 1818 se produjo la derrota militar definitiva de España. Sin embargo, sólo cinco años después, en el artículo 8º de la Constitución de 1823, se declararía que “En Chile no hay esclavos”. La abolición de la esclavitud fue precedida por la supresión de los azotes. La comunicación del Senado Conservador de la época al Excmo. Sr. Supremo Director daba a entender que la medida producía tensiones: “El Senado advierte y previene que en el código penal que adopte la nación, no estará comprendida la pena de azotes en la escala de las penas, como que está altamente desaprobada por los escritores más sabios, y es desigual á sí misma, degradante, no es correccional, ni reformadora de las costumbres, no pudiendo así ser preventiva de los delitos [...]. Desde la sanción de este decreto queda suprimida

¹ “Que desde hoy en adelante no venga a Chile ningún esclavo y que los que transiten para países donde subsista esta dura ley, si se demoran por cualquier causa y permanecen seis meses en el Reino, queden libres por el mismo hecho; Que los que al presente se hallan en servidumbre [...] que sus hijos que nazcan desde hoy serán libres, como expresamente se establece por regla inalterable”, véase *Colección de las Leyes i Decretos del Gobierno desde 1810 hasta 1823*, Santiago, Imprenta Chilena, 1846: 29.

la pena de azotes” (El redactor del Senado, 1923: 3). Poco después, con fecha 24 de julio del mismo año, se decretó la definitiva abolición de la esclavitud y se prohibieron las lidias de toros.

Desde los inicios de la República se había propuesto la aplicación de la pena de muerte a los bandoleros y desertores. A mediados de 1822, el director supremo de la nación, en ese entonces Bernardo O’Higgins, ordenó tomar medidas contra el bandolerismo, incluyendo la pena de muerte:

Santiago, junio 18 de 1822

Cuando libre el Estado de enemigos debían todos sus habitantes dedicarse a la industria animando especialmente la agricultura i el comercio como los canales más seguros de la opulencia, se ha levantado desgraciadamente una horda de bandidos que perturban la quietud pública (...) En consecuencia se formará una junta en todas las ciudades i villas cabeceras compuesta del Gobernador, alcalde de primer voto i un asesor letrado quienes sentenciarán después de un sumario verbal, i mandarán ejecutar a esta clase de reos en la forma siguiente:

1º Todo desertor o delincuente acusado de salteo, robo con fractura, o en despoblado o de homicidio premeditado, estando convencido del hecho, será irremisiblemente pasado por las armas, sea cual sea su clase i fero, previas las diligencias de cristiano, que se practicarán por el párroco del lugar, nombrándosele por la junta antes de pronunciar la sentencia un defensor de justificado proceder.

[...] Firmado O’Higgins y Rodríguez (Peri Fagstrom, 1982: 288).

Durante casi todo el siglo XIX hubo contradicciones entre las doctrinas liberales, sobre todo respecto al concepto de las garantías constitucionales y de igualdad ante la ley y la “necesidad” de “orden”. Ejemplo de estas tensiones fue la legislación de 1838, que proveía explícitamente un trato diferenciado a los reos según su rango social, y disponía que, en la aplicación de las penas: “debe tomarse en cuenta la situación personal del reo”. Fue ejemplar:

En todos los casos en que la lei señalase a un mismo delito una alternativa de pena, estableciendo una para los nobles i otra para los plebeyos, los jueces aplicarán la que

en su prudencia hallaren más conveniente, habida consideración al rango o situación que el reo ocupare en la sociedad, a los hábitos de su vida, a su educación, a su anterior conducta, i a otras circunstancias que influyen en que una misma pena sea más acerba para ciertas personas que para otras (Loveman y Lira, 2002a: 41).²

Se hizo difícil compatibilizar una visión liberal con la fuerte tradición inquisitorial y de censura que predominó al menos hasta 1861. Más allá de la necesidad de reprimir el robo, el salteo y el bandolerismo organizado, se confundía fácilmente “el crimen” con la oposición política al gobierno de turno y también con ofensas a la iglesia católica. Incluso cuando por fin se llegó a debatir el proyecto de Código Penal, entre marzo de 1870 hasta 1873, por la Comisión Redactora, el proyecto fue objeto de debate en varios aspectos por el arzobispo de Santiago y los obispos de Concepción y Ancud, por no contener penas para el sacrilegio, aunque “están penados todos los hechos que constituyen el sacrilegio” (Fernández, 1899: 13).

Con ocasión del proyecto de ley para reprimir el bandolerismo entre 1875 y 1976, se discutiría, una vez más en el Congreso, la vigencia de la pena de azotes y especialmente su aplicación en los interrogatorios de los detenidos buscando su confesión. Se analizarían extensamente las acciones necesarias para enfrentar la delincuencia, dada la importancia que la prensa y la opinión pública daba a este problema. El diputado Antonio Varas afirmaría durante el debate que:

La comisión se ha dejado influenciar por las alarmas del momento i propone medidas no tanto para remediar el mal cuanto para satisfacer estas alarmas. [...] Pero a estas alarmas la Cámara debe sustraerse, debe resolver con calma y serenidad asunto de tanta importancia i hacerse superior a estas influencias teniendo presente que para corregir el mal se necesita, como se ha dicho ya, justicia severa pero no brutal, justicia eficaz, pero no arbitraria. [...] La comisión en el preámbulo del proyecto señala como causas del mal la lenidad de las penas i la impunidad de los delincuentes. Para corregir la lenidad de las penas restablece el azote y hace más jeneral la pena de muerte i para corregir la impunidad reviste al juez de facultades extraordinarias [...]. No puede ser la

² “Penas. Se dispone que en su aplicación debe tomarse en cuenta la situación personal del reo” (Loveman y Lira, 2002a).

impunidad la que ha traído el desarrollo de esa criminalidad de que hoy se habla con tanta insistencia (Cámara de Diputados, 1875: 304-305).

La discusión en la Cámara ilustra el pensamiento que prevaleció durante casi todo el siglo XIX, pero no deja de sorprender la constatación de las enormes similitudes de la problematización de la seguridad que se hicieran en el Congreso en esa época con las discusiones contemporáneas. Durante esa sesión y las siguientes se deliberaron largamente las medidas para controlar la delincuencia. Se hizo referencia al ministro Diego Portales como un ejemplo de una autoridad que propugnó medidas eficaces en 1830 al enfrentar la violencia y los atentados al orden público, entre ellas la proposición de crear “comisiones ambulantes de justicia para que repartiéndose por los campos pusieran término a la multitud de crímenes que en ellos se cometían” (Cámara de Diputados, 1875: 306). En la discusión de la propuesta de ley se presentaba como medida principal “la agravación de las penas”, pero había voces discrepantes que enfatizaban que la tendencia en las naciones europeas era “disminuir el rigor de los castigos y aumentar más y más las medidas de seguridad, de policía” buscando que en ningún caso “quede impune un delinquente” (Cámara de Diputados, 1875: 307). No había acuerdo sobre la pena de azotes por considerar que era ineficaz. Sin embargo, algunos diputados afirmarían que no había habido época alguna en Chile “en que, aplicada la pena de azotes no se hayan estirgado los ladrones [...] la pena de azotes es el terror de los ladrones [...] es la más económica porque no cuesta nada al Estado y con ella el daño que se hace al reo es menor, porque no se le priva de su trabajo” (Cámara de Diputados, 1875: 312).

La tensión entre las garantías constitucionales, las libertades públicas, las leyes penales y las prácticas policiales continuó. Cada cierto tiempo se hacían visibles. Robustiano Vera, uno de los comentaristas del Código Penal en el siglo XIX, describió la aplicación y los tipos de torturas utilizados por la policía, y la responsabilidad de los jueces en esas prácticas (Vera, 1891: 586-591). De acuerdo con su denuncia, los castigos más frecuentes eran los azotes, la privación de alimentos o mantenerlos a pan y agua; el encierro en celda húmeda y malsana, y la incomunicación. Sólo después de la confesión arrancada por el tormento el prisionero era llevado ante el juez. Vera se pregunta “¿Cuántas veces no hemos visto cometer estas arbitrariedades y hemos inspeccionado el local donde se colgaba de los brazos a esos pobres hombres sin poder impedirlo? Y lo que es peor, se hacia

tocar la banda de música y que los tambores redoblasen, para que los gritos no se oyieran con los ecos de la música” (Vera, 1891).

Los azotes y la tortura continuarían siendo una práctica habitual. Serían denunciados en la acusación constitucional contra el último ministerio del presidente José Manuel Balmaceda (1891-1893), como una política de la policía de la época en contra de delincuentes y de opositores políticos (Loveman y Lira, 2003: 131-150).

En 1900, volvería a presentarse un proyecto de ley para la abolición de las penas de muerte y de azotes en la Cámara de Diputados. Decía la proposición en sus párrafos iniciales: “Nuestra legislación penal se resiente de una severidad inconciliable con el concepto moderno de la responsabilidad criminal. La falta más insignificante es castigada con privación de libertad personal; delitos de pequeña entidad se penan con largos años de presidio i como coronamiento [...] colocan nuestras leyes la de muerte i el tormento infamante de los azotes” (Loveman y Lira, 2006; Cámara de Diputados, 1900: 638).

En 1908, se propuso una vez más la dictación de una ley que declarara abolida la pena de azotes suprimida con el Código Penal de 1874, y reinstalada con la Ley de bandoleros de 3 de agosto de 1876. Las argumentaciones sobre la indignidad de los azotes y su utilización como un recurso de coerción no convencieron a los diputados (Cámara de Diputados, 1908: 759). La ley de azotes sería abolida definitivamente en 1949, durante el gobierno de Gabriel González Videla. Sin embargo, los tormentos, prohibidos en el artículo 150 del Código Penal no serían erradicados del todo hasta el tiempo presente.

A la caída de la dictadura de Carlos Ibáñez, en 1931, la comisión investigadora designada por el Senado recogió testimonios y denuncias de los tormentos aplicados por la policía y estableció que era frecuente extraer “confesiones” mediante incomunicaciones prolongadas, bofetadas y golpes, privación de alimentos, celdas húmedas y sucias, y otras formas de tortura (Loveman y Lira, 2006a: 51-56).

Para defender la “democracia” recientemente reestablecida, se dictarían en 1932 varios decretos que serían cada vez más precisos en la caracterización de las conductas constitutivas de amenazas a la seguridad interior del Estado, con los que se definía la condición de “enemigos de la República”. El Decreto Ley 50 y sus versiones modificadas (en 1937, como Ley de Seguridad Interior del Estado; en 1948, Ley de Defensa Permanente de la Democracia, y en 1958,

Ley de Seguridad Interior del Estado, la que, en una versión modernizada, se encuentra vigente), seguirían siendo la base fundamental de la legislación nacional en materia de seguridad interior del Estado. El Decreto Ley 50 definió como enemigo de la República a “toda persona que propague o fomente, de palabra o por escrito, doctrinas que tiendan a destruir por medio de la violencia, el orden social o la organización política del Estado, ya sea atacando sus instituciones fundamentales o tratando de derribar el Gobierno constituido” (Loveman y Lira, 2002b: 97-100).

Los enemigos de la República no podían ser tolerados; tenían que ser detenidos y neutralizados. En ese contexto, el maltrato y la tortura de los detenidos fueron recursos habituales para identificar a los “enemigos” y garantizar la seguridad y el orden público contra aquellos que amenazaban la existencia misma de la República: subversivos, anarquistas, socialistas, comunistas y otros “malhechores”. No obstante, las denuncias judiciales de tortura eran escasas y las condenas leves. Sin embargo, desde la década de 1930 se empezó a emplear “una máquina eléctrica” en los interrogatorios de los detenidos, fuesen estos delincuentes comunes o “subversivos”, lo que sería denunciado en el Congreso.

La preocupación de las autoridades por el control de la delincuencia se materializó en 1954 en la dictación de la Ley que fijaba disposiciones “sobre los estados antisociales”. La ley se proponía identificar la peligrosidad potencial de las personas para someterlas a medidas de seguridad preventivas y a rehabilitación. Entre las categorías identificadas como “estados peligrosos” y “antisociales” se describían a los que no tenían “hogar fijo” y no tuvieran medios lícitos de subsistencia; los que pidieran limosna y carecieran de licencia para mendigar; los que explotaran la mendicidad ajena, especialmente, si empleaban a menores de edad, enfermos mentales, lisiados o defectuosos; los que pudieran ser calificados (previo examen médico) como ebrios consuetudinarios; los toxicómanos; los que “por cualquier medio induzcan, favorezcan, faciliten o exploten las prácticas homosexuales”; los que oculten su verdadero nombre, disimulen su personalidad o falseen su domicilio, mediando requerimiento legítimo hecho por la autoridad o sus agentes, y los que utilicen o tengan en su poder documentos de identidad falsos, hasta generalizar señalando a los reincidentes “como sujetos en los que sea de presumir la habitualidad criminal” (Ley 11.625, Título I, Artículo 1, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1974).

Las “medidas de seguridad” definidas en el artículo 3º eran las siguientes: “internación en casa de trabajo agrícola, que no exceda los cinco años; internación curativa en establecimientos adecuados por ‘tiempo absolutamente indeterminado’, entre otras (Candina, 2005). Después de cumplir los procedimientos especificados por la ley, el tribunal podría dictar una sentencia, *en conciencia*, que declarara a una persona en estado antisocial. No procedería otro recurso que el de apelación en contra de la sentencia definitiva, el cual debía interponerse dentro de tres días en escrito fundado. El recurso se tramitaría y se fallaría sin que fuera necesaria la comparecencia de la parte. Los alegatos no podrían durar más de media hora. La combinación de rigidez procesal, sentencias en conciencia y las “medidas de seguridad” generaban condiciones para el abuso, especialmente justificando la discriminación y eventualmente la represión política en nombre de segregar a los “anti-sociales” de la sociedad. No se dictó el reglamento para aplicar esta ley, sin embargo estuvo vigente 40 años. Fue derogada en 1994, mediante la Ley 19.313.

En 1973, las violaciones de derechos humanos se constituyeron en una política sistemática de la dictadura en contra de todos aquellos que fueron calificados como enemigos. El Decreto Ley N 5 estableció el estado de sitio como estado de guerra, que se extendió hasta 1974, se suspendieron los derechos y garantías individuales. Las denuncias de las detenciones ilegales que se presentaron ante los tribunales de justicia no tuvieron éxito y casi en su totalidad los recursos de amparo fueron rechazados. Se presentaron numerosas denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en las Naciones Unidas.³ Las denuncias de esas violaciones tuvieron como consecuencia la condena de Chile, en la Asamblea General de Naciones Unidas, año tras año y hasta el fin de la dictadura.⁴ Desde los primeros días después del golpe cívico militar, la tortura fue una política del régimen, no obstante el Código Penal y el Código de Justicia

³ Veáse los informes especiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: www.cidh.org/countryrep/Chile74sp/Indice.htm; www.cidh.org/countryrep/Chile76sp/Indice.htm y www.cidh.org/countryrep/Chile77sp/indice.htm www.cidh.org/countryrep/Chile85sp/Indice.htm

⁴ Las Naciones Unidas designaron una comisión *ad hoc* para Chile y posteriormente tres relatores especiales. Estos organismos no obtuvieron respuestas satisfactorias del gobierno de Chile. La Asamblea General condenó al régimen militar chileno cada año, desde 1974 hasta el fin de su gobierno.

Militar prohibía los malos tratos y tormentos. Terminada la dictadura, durante la transición a la democracia, se buscó identificar y reparar a los familiares de las víctimas de ejecución extrajudicial, desaparición forzada y a quienes sufrieron prisión por motivos políticos. Las cifras de víctimas reconocidas por el Estado supera las 40 mil personas.⁵

Las violaciones a los derechos humanos por motivos políticos fueron repudiadas oficialmente por las autoridades de la transición y la mayoría de los chilenos. Hubo importantes reformas legales que buscaban garantizar los derechos de las personas. Sin embargo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha denunciado judicialmente algunas actuaciones delictuales de maltrato y de tortura de agentes del Estado contra personas acusadas de delitos comunes después de 2011. Las denuncias por abusos policiales en la represión de la delincuencia común y especialmente en la represión de manifestaciones ligadas al conflicto mapuche en el sur del país dan cuenta de las fisuras culturales y morales de los principios y valores sustentados en la Constitución y en las leyes que se observan en las prácticas represivas de agentes del Estado. Esas denuncias, como muchas otras, nos remiten a la persistencia de las prácticas denunciadas durante más de dos siglos que hemos documentado brevemente. La justificación política de las violaciones de derechos humanos en nombre de la “seguridad” se han hecho cada vez más inaceptables porque entran en contradicción con los valores que inspiran la convivencia democrática y el pleno respeto a los derechos humanos.

CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La esclavitud, que hoy resulta repudiable y casi inconcebible, fue una práctica que duró siglos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 4º, afirma que: “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y

⁵ Véase el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991), http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html y el Informe Nacional de Prisión Política y Tortura (2004), <http://www.derechoshumanos.net/paises/America/derechos-humanos-Chile/informes-comisiones/comision-nacional-prision-politica-y-tortura.htm>. Sobre el número total de víctimas reconocidas véase Observatorio de Derechos Humanos <http://www.icso.cl/observatorio-derechos-humanos/>.

la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas". Aunque la esclavitud fue abolida, la trata y tráfico de personas ha reintroducido la práctica de deshumanizar algunas categorías de seres humanos quienes, debido a su vulnerabilidad e indefensión, se han convertido en sujetos susceptibles de explotación y violencia, forzándoles a trabajar sin remuneración, despojándolas de su dignidad y derechos. La advertencia de esta situación no garantiza que los Estados adoptan las medidas necesarias para impedir esta esclavitud moderna. Los ejemplos abundan: hasta el siglo XIX el tormento formaba parte del proceso judicial con el fin de obtener la confesión del detenido. Las bajas condenas establecidas en la legislación vigente en relación con el delito de tortura dejan en claro que durante siglos la tortura fue aceptada y legitimada públicamente y, por tanto, fue considerada como un recurso legítimo de la autoridad para ejercer justicia. Su aceptación se basó en su pretendida eficacia para obtener confesiones y esclarecer los delitos y establecer responsabilidades. Pero principalmente persistió por la aceptación y tolerancia de la degradación de la condición humana de quienes eran torturados, es decir, en su "deshumanización", ya fuese por sus ideas políticas o por sus supuestos delitos. Los agentes del Estado cumplían labores toleradas y justificadas en nombre del orden público, la seguridad del Estado o simplemente aceptadas implícitamente sin reconocer su práctica, es decir, bajo el secretismo que se fue instalando respecto a las prácticas represivas.

Los azotes y otras formas de presión eran un recurso disponible en la acción policial, de la misma manera eran utilizadas como tormentos para obtener la confesión del detenido. Sin embargo, la ley establece que el tormento y el uso del dolor bajo diversas formas constituyen "apremios ilegítimos", es decir, exceden los apremios legítimos que forman parte de la acción policial en la represión del delito y que no son aceptables. Es más, los tratados internacionales consideran la tortura un delito contra la humanidad que hace que sea imprescriptible e inamnistiable. La línea que separa los apremios legítimos de los ilegítimos (la tortura) durante largo tiempo no mereció atención alguna. Casi siempre la autoridad ha negado y desmentido la habitualidad de esas prácticas y la tortura se transformó en secreta e impresentable, pero no erradicable. La negación y desmentida de que agentes del Estado ejercieran torturas no dan lugar a reconocer que la dignidad de las personas era y es vulnerada en nombre de supuestos valores al servicio del bien común. Es decir, la autoridad niega la represión política y desmiente las torturas y con

eso impide la posibilidad de asumir que la tortura persiste con todos sus efectos y consecuencias sobre delincuentes comunes y políticos. Queda a las víctimas la responsabilidad de probar que los hechos ocurrieron y que tuvieron consecuencias. Es esa desmentida de las autoridades la que ha hecho que la erradicación de esta práctica haya sido prácticamente imposible. La dignidad humana no ha sido un argumento de las autoridades para analizar sus efectos y las responsabilidades del Estado. Ha prevalecido la justificación de los bienes que se lograrían con la confesión de la víctima y con la capacidad de disuasión preventiva que tendría el terror ante la tortura.

Un examen somero permite afirmar que hasta mediados del siglo XX, las mujeres y los niños raramente eran considerados “gentes”, merecedores del ejercicio de los “derechos de gentes”. Las mujeres accederían al derecho a voto, pero otros derechos seguirían en disputa durante la segunda mitad del siglo XX y hasta el XXI. En Europa, durante el siglo XIX, los derechos humanos se difundieron como un concepto abstracto, pero en la práctica no formaban parte de los criterios políticos para configurar la democracia. Ya en el siglo XX, las matanzas, el holocausto judío, las guerras y las dictaduras traspasaron los límites geográficos, raciales o nacionales. Ante las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial y el holocausto, las naciones reaccionaron emitiendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Los horrores en la ex Yugoslavia y en Ruanda, las masacres en Colombia, los cientos de miles de desaparecidos en América Latina, entre otros, han sido asuntos que subrayan la importancia de la memoria social, que ha estado en la base de la construcción de la noción de derechos efectivos de los grupos excluidos y de todos. Al rememorar las violaciones de los derechos, se recuerdan también las resistencias a esas violaciones y se introducen elementos fundamentales para la educación acerca de los derechos y la dignidad de las mayorías, se otorga así fundamento a la vigilancia permanente de la sociedad civil y los estados para hacer realidad la declaración de 1948. Esa declaración sintetiza una ética política en el siglo XX, basada en el concepto de la dignidad inherente a la persona, que no está asociada a condición social o económica alguna. Esa dignidad no se pierde con ningún tipo de conducta, por indigna o infame que ésta sea. Es decir, la ley regula el derecho a no ser torturado, a no ser asesinado, sino a ser juzgado en un debido proceso, bajo una acusación criminal,

pero esa ley y esa práctica cultural responden a principios y valores que se han ido instalando desde la segunda mitad del siglo XX con el fin de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos.

COMENTARIOS FINALES

En síntesis, el fundamento de los derechos de las personas es la dignidad como un valor intrínseco de la persona. No se subordina a la clase social, al nivel económico, la raza, etnia, religión, grupo étnico, sexo, género o cualquier otra distinción. Diversos instrumentos internacionales han precisado las obligaciones que conllevan los derechos que surgen de esa noción de dignidad inherente. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 5º que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. Establece además que “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969). Por su parte, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 7º que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. En su artículo 9 indica que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta” (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976).

Estas formulaciones sobre los derechos civiles y políticos identifican los valores y los criterios fundamentales para el discernimiento ético en relación con las responsabilidades de los ciudadanos y particularmente de los agentes del Estado en sus funciones laborales, en los países signatarios de estos tratados y convenciones, entre ellos Chile. En esos instrumentos internacionales se establecen también precisiones conceptuales sobre las acciones prohibidas, especialmente las que se incluyen bajo la denominación “apremios ilegítimos”.

Los tormentos y apremios ilegítimos constituyen un atentado a la integridad física y psicológica de un ser humano, cuyo impacto emocional y moral se agrava al ser ejercida por agentes del Estado. La autoridad policial suele funcionar como

un tercero de apelación en las situaciones de violencia privada, controlando a los agresores. En la situación de tortura, es precisamente la situación de poder no contrarrestada lo que aumenta la indefensión, desvalimiento y desamparo de las víctimas ante la agresión. La tortura ha sido caracterizada como delito contra la humanidad y de jurisdicción universal, precisamente por atentar a los elementos esenciales del ser humano, su integridad física y psíquica, y su dignidad por quienes están llamados a proteger y garantizar esos derechos.

Xabier Etxeberria reflexiona sobre la tortura desde la historia y experiencia del País Vasco, y señala: “De acuerdo con la lectura que hacemos de los derechos humanos tomados a su vez como referente decisivo de la moralidad universal: la tortura supone un ataque al corazón del fundamento de los mismos, la dignidad” (2006: 17). Esta reflexión apunta a cuestionar la justificación de las violaciones de derechos humanos en función del bien común. Más adelante agrega que ningún funcionario deberá invocar la “obediencia debida” para justificar la violación de la dignidad de otro ser humano. Pero esta definición no sólo implica al funcionario, Etxeberria señala que:

Exige también a los ciudadanos que seamos coherentes con ella. No se trata únicamente que pidamos a las autoridades públicas que no torturen. Se trata de emitir el mensaje explícito de que no queremos que se nos defienda a través de la tortura, de que sí queremos que se procure la seguridad a la que tenemos derecho y que necesitamos para la expansión de nuestras libertades (las autoridades tendrán que hacer los esfuerzos necesarios ideando las oportunas estrategias) pero no a costa de aplastar la dignidad de nadie (2006: 18).

Esta reflexión precisa de manera nítida las implicaciones éticas de la seguridad como una responsabilidad del Estado y de la sociedad civil, y redefine los dilemas identificados, a la vez que señala que la seguridad implica absorber y resolver las tensiones y contradicciones entre una noción del bien común general y los derechos de las personas.

REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1954), “Ley Chile. Ley 11.625. Título I, Artículo 1”, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26729&tipoVersion=0> (fecha de consulta: 30 de diciembre de 2013).
- Cámara de Diputados (1875), 19^a sesión ordinaria, 17 de julio, Chile.
- Cámara de Diputados (1900), 30^a sesión ordinaria, 28 de diciembre, Chile.
- Cámara de Diputados (1908), 26^a sesión ordinaria, 28 de julio, Chile.
- Candina Polomer, A. (2005), “Seguridad ciudadana y sociedad en Chile contemporáneo. Los delincuentes, las políticas y los sentidos de una sociedad”, *Revista de Estudios Históricos*, vol. 2 (1), agosto.
- Organización de los Estados Americanos (1969), “Convención Americana de Derechos Humanos”, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, San José, Costa Rica.
- El Redactor del Senado (1923), *Comunicación del senado conservador al director supremo. Firmada por Agustín de Eyzaguirre, presidente y Camilo Henríquez, secretario*, núm. 3, Santiago, 9 de julio.
- Estado de Chile (1846), *Colección de las Leyes i Decretos del Gobierno desde 1810 hasta 1823*, Santiago, Imprenta Chilena.
- Etxeberria, Xabier (2006); *Sobre la tortura: perspectiva ética y propuesta pedagógica*, Bilbao, Bakeaz, Escuela de Paz, núm. 10.
- Fernández, P. J. (1899), *Código Penal de la República de Chile*, 2^a ed., Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- Loveman B. y E. Lira (2013), “La tortura como política: Chile 1810-2010”, Cath Collins, Katherine Hite y Alfredo Joignant (comps.), *Las políticas de la memoria en Chile: desde Pinochet a Bachelet*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Loveman, B. y E. Lira (2002a), *Arquitectura política y seguridad interior del Estado, Chile 1811-1990*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Serie Fuentes para la Historia de la República, vol. XIX.
- Loveman, B. y E. Lira (2002b), “Decreto Ley 50: Establece sanciones para los delitos cometidos contra la Seguridad Interior del Estado (Publicado en el Diario Oficial, núm.16.307, 24 junio 1932)”, en *Arquitectura política y seguridad interior del Estado, Chile 1811-1990*, Santiago, LOM, Universidad

- Alberto Hurtado, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Serie Fuentes para la Historia de la República, vol. XIX.
- Loveman, B. y E. Lira (2003), “Quinta minuta de prueba en la acusación contra los ex ministros del Despacho don Claudio Vicuña i otros. Flajelaciones y tormentos”, en *Recopilación de Textos. Acusación constitucional contra el último ministerio del Presidente de la República don José Manuel Balmaceda*, Santiago, DIBAM, Universidad Alberto Hurtado, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Serie Fuentes para la Historia de la República, vol. XXII.
- Loveman, B. y E. Lira (2006a), “Comisión Investigadora. Sesión 8^a Plenaria, 18 de agosto de 1931”, en *Los actos de la dictadura. Comisión Investigadora 1931*, Santiago, LOM, Universidad Alberto Hurtado, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Serie Fuentes para la Historia de la República, vol. XXVII.
- Loveman, B. y E. Lira (2006b), *Los actos de la dictadura. Comisión Investigadora 1931*, Santiago, LOM, Universidad Alberto Hurtado, DIBAM, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Serie Fuentes para la Historia de la República, vol. XXVII.
- Maestre Sánchez, A. (2004), “Todas las gentes del mundo son hombres. El gran debate entre fray Bartolomé de las Casas (1474-1566) y Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573)”, en *Anales del seminario de historia de la filosofía*, ISSN 0211-2337, núm. 21.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.
- Peri Fagestrom, R. (1982), *Apuntes y transcripciones para una historia de la función policial en Chile. Primera parte (hasta 1830)*. Autorizado por resolución exenta núm. 231 del Ministerio del Interior de 22-III- 1982, Santiago, Imprenta Carabineros de Chile.
- Senado Conservador (1819), 156^a Sesión Ordinaria, 5 de noviembre, Santiago de Chile.
- Vera, Robustiano (1891), “El azote, el tormento y las incomunicaciones como medios de descubrir delitos”, *Revista Forense Chilena*, vol. 16, tomo 7, núm. 8, Colección Biblioteca Nacional, Archivo pdf Memoria chilena (MC0018570).
- Vicuña Mackenna, B. (1974), *D. Diego Portales*, Santiago, Editorial del Pacífico.

ELIZABETH LIRA

Psicóloga y Terapeuta Familiar. Decana de la Facultad de Psicología de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

UNA REFLEXIÓN ÉTICA DEL ABORDAJE SOCIAL Y JUDICIAL DE LA VÍCTIMA

*Carlos Guajardo-García**

RESUMEN

Si bien la victimología es una ciencia en pleno desarrollo, no es adecuado utilizar este fundamento para justificar que el abordaje de la víctima, tanto a nivel social como judicial, se encuentre con múltiples falencias y omisiones, no sólo desde una perspectiva de políticas públicas o judiciales, sino también desde la ética y la moral colectiva.

En esta línea, es pertinente generar reflexiones en torno al abordaje victimal desde un enfoque ético, para permitir visualizar a la víctima más allá de la estadística o su situación judicial, y también desde la *personificación humanizadora*, desde el otro –semejante que ha sido dañado.

Para ello, la perspectiva de análisis del presente trabajo se basa en el abordaje de la víctima desde la triada ética de vulneración-reconocimiento-reparación, en la cual quedan de manifiesto las responsabilidades sociales y las falencias en el sistema de justicia. El análisis busca generar una reflexión en el lector, permitiéndole ampliar la óptica desde la cual se intenta comprender a la víctima.

Palabras clave: víctima, ética, vulnerabilidad, reconocimiento, reparación, sociedad, justicia.

ABSTRACT

While *victimology* is a rapidly developing science, it is not appropriate to use this rationale to justify that in the approach to the victim, both socially and judicially, we encounter multiple failures and omissions, not only from a public policy perspective or judicial, but also from an ethical and moral perspective.

* Fundación Paz Ciudadana, Chile. Correo-e: cguajardo@pazciudadana.cl

In this line, is relevant to generate reflections on a victimhood approach from an ethical focus that visualizes the victim beyond the statistical or legal situations. It is needed to think also from the humanizing personification of the other that has been damaged.

For this, the analytical perspective of this work is based on the approach of the victim from the ethical triad *Infringement – Attribution – Repair*, where the failings of the justice system and social responsibilities are revealed.

The analysis seeks to stimulate reflection of the reader, so allowing to open the focus from where we try to understand the victim.

Key words: victim, ethic, vulnerability, attribution, repair, society, justice.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende mostrar una reflexión del abordaje victimal en la sociedad actual, con especial énfasis en una parte específica de ella: el sistema judicial.

Con base en lo anterior, en una primera instancia se entregan concepciones básicas sobre lo que actualmente es posible entender como víctima, así como algunas tipificaciones y clasificaciones, con la finalidad de ofrecer al lector una base conceptual que permita comprender claramente lo que se describe y a lo que hace referencia cada concepto utilizado.

Posteriormente, se realiza la presentación de la perspectiva ética de análisis, para ello se ha considerado el trabajo realizado por Montero (2012), en donde propone una triada ética de análisis victimal basado en la vulneración-reconocimiento-reparación. Ello permitirá desarrollar un análisis de abordaje con base en estos ejes, a nivel social y judicial, que evidenciará algunas falencias de carácter ético y moral; para ello se presentan algunos ejemplos muy generales, pero representativos, de problemáticas sociales actuales.

Finalmente, es posible identificar actores que trascienden a la dupla delictual y vislumbrar problemáticas éticas y morales específicas, evitando la cosificación y fomentando la humanización de la persona victimizada, a través de la comprensión y empatía de la vulnerabilidad por medio del reconocimiento real y humano del dolor, daño y sufrimiento padecido por un semejante.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VÍCTIMA

Antes de iniciar reflexiones en torno a la víctima, es menester señalar lo que en este trabajo se entenderá con este concepto, ya que la discusión es amplia y ambigua. Asimismo, es necesario presentar los tipos de víctimas más recurrentes en coherencia a la definición otorgada, para finalmente indicar clasificaciones. Toda esta información será la base que sustenta el entender conceptual de la víctima, que se apoyará y complementará con un aspecto social tan relevante como la moral colectiva, complementándose con el aspecto judicial que le compete: el derecho.

Víctima: definición, tipos y clasificaciones

Indicar cuándo se es víctima de “algo” no es fácil de describir y precisar, esta conceptualización es compleja y de ella surgen reflexiones básicas y fundamentales sobre “quién puede ser víctima: si esta condición es privativa de la persona física o no...si se es víctima sólo de los delitos y actos criminales o, en su caso, de otros males, accidentes o sucesos de la más amplia naturaleza” (García-Pablos, 2009: 122).

Estas consideraciones nacen con la incorporación de nuevos actores como objetos de estudio del fenómeno delictual, y se comienza a establecer fuertemente la persona y rol de la víctima al interior de la criminología crítica, que se consolida en 1973, con la celebración del primer simposio internacional de victimología en Jerusalén.

Desde una perspectiva teórica, existen diversas vertientes y perspectivas, así como culturas –influidas frecuentemente por las creencias religiosas– y contextos que pueden hacer ver determinadas acciones con connotaciones positivas o negativas (Guajardo, 2013). Pero existen también acuerdos internacionales en la materia que han permitido entregar una definición con relativa claridad del concepto de víctima –como es el caso de Naciones Unidas (1985) y su declaración sobre víctimas de delitos y abusos de poder– y que permite generar una idea con mayor acuerdo de lo que se entenderá por victimización: “La victimización es el proceso por el que una persona sufre las consecuencias de un hecho traumático [...] es preciso distinguir

dos dimensiones del mismo: la consideración de los factores que intervienen en la precipitación del hecho delictivo o traumatizante; y el impacto de tal hecho a la víctima, eso es el modo de vivir la experiencia de victimización” (Baca *et al.*, 2006: 29). “La primera dimensión permite hablar de riesgo de victimización. La segunda, de la vulnerabilidad de la víctima concreta, cuestiones conceptualmente diferenciables, pero interdependientes” (García-Pablos, 2009: 126).

Seguramente, es sorprendente visualizar que conceptos utilizados por políticos, técnicos y población en general se encuentran aún en proceso de definición y delimitación. Lo anterior dificulta enormemente el desarrollo de un trabajo ligado al abordaje ético de la víctima, y si bien éste puede considerarse el primer problema de esta índole, no será objeto de la reflexión central, puesto que el objetivo no tiene relación con cuestiones de integración en la conceptualización, sino más bien en el abordaje desde la sociedad en su conjunto y, por supuesto, desde el aparato de justicia hacia las personas o colectivos considerados víctimas, lo que no necesariamente implica su tipificación en el código penal de algunos estados.

Usualmente relacionamos a una víctima con un rostro, personalizamos y caracterizamos su vulnerabilidad, ya sea por género, edad, ascendencia étnica, nivel socioeconómico, entre muchos otros factores que socialmente –en muchas ocasiones– se encuentran naturalizados. Esto no es algo negativo, más bien responde a la empatía que nos genera identificar una víctima. No obstante, esta situación muchas veces provoca un desconocimiento de otros tipos de víctimas, indirectas o colectivas invisibilizadas por la sociedad –y por el sistema de política criminal en su conjunto, que abarca al sistema policial, judicial y penitenciario– desconociendo derechos que por su condición de víctimas les corresponden, y en ocasiones generando una victimización secundaria, cuestión que se explicitará en el apartado de clasificación victimal.

Landrove (1998) presenta tipologías mediante las que recoge los aportes de los clásicos como Hentig y Mendelsohn, pero también de críticos como Jiménez de Asúa¹

¹ Probablemente Jiménez de Asúa ha sido uno de los más críticos en términos de clasificación de tipos victimales. Para el autor –según señala Myriam Herrera en *La hora de la víctima* (1996)– la clasificación se establece a partir de una única disposición genérica entre dos tipos de víctimas: indiferentes y determinadas,

y contemporáneos como García-Pablos de Molina entre otros. Generando una distinción entre siete tipos de víctimas, de las cuales destacan las siguientes:

Víctimas participantes

Son aquellas que desempeñan un cierto papel en la génesis del delito. Integran los supuestos más evidentes de intervención, voluntaria o no, de la víctima en la dinámica criminal: por ejemplo, omiten las precauciones más elementales y facilitan con ello la realización de hecho criminal (no cerrar las vías de acceso al inmueble, dejar a la vista un objeto valioso en un vehículo de motor abierto, etc.). Comportamientos todos que pueden facilitar o, incluso, generar la victimización.

Víctimas familiares

Los malos tratos y las agresiones sexuales producidos en este ámbito tienen como víctimas, fundamentalmente, a sus miembros más débiles: mujeres y niños.

Víctimas colectivas

Ciertos delitos lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos cuyo titular no es la persona natural. Ello no quiere decir que nos encontremos ante delitos sin víctima; simplemente que la victimización sufrida por grupos no es menos seria que las derivadas de las relaciones bipersonales: delitos financieros, fraudes al consumidor, delitos cometidos mediante ordenadores. En estos casos, la difícil identificación de la víctima o su imposible individualización y la ausencia de una relación personal y directa con el infractor determinan la puesta en marcha de complejos mecanismos de neutralización o justificación.

siendo estas últimas definidas a partir de una especial vinculación o participación personal de la víctima en la génesis del acto delictivo. Este vínculo motivacional precede así a la comisión del delito y es causa de la selección específica del delincuente.

Víctimas especialmente vulnerables

Nos encontramos ante los denominados factores de vulnerabilidad. Al respecto suelen distinguirse factores personales y sociales. Entre los primeros se encuentran la edad del sujeto, el estado físico o psíquico, la raza y sexo, entre otros. En los segundos, la posición económica de un sujeto, su estilo de vida, la ubicación de su vivienda, el contacto frecuente con grupos marginales, etc., pueden constituir otros tantos estímulos para los delincuentes.

Víctimas simbólicas

En estos casos la victimización se produce con la finalidad de atacar a un determinado sistema de valores, un partido político, una ideología, una secta religiosa o una familia a la que la víctima pertenece y de la que constituye un elemento básicamente representativo. No faltan ejemplos históricos ilustrativos de inmolaciones de esta naturaleza, los asesinatos de Martin Luther King o Aldo Moro suelen citarse como paradigmáticos de esta victimización simbólica.

Si bien las tipologías presentadas por Landrove (1998) parecen abarcar a la mayoría de víctimas, es necesario presentar una tipología que ha sido poco elaborada y que tiene relación con las responsabilidades de la sociedad y su estructura, así como del sistema político y rol que juega el Estado como garante de mínimos establecidos de manera universal.

En este contexto, cuando se habla de víctimas sociales o estructurales es “en alusión a los individuos sobre los que recae estructuralmente la marginación y pobreza del sistema social” (Herrera, 2006: 119). Este tipo de victimización ejercida por el sistema social tiene arraigo en el sistema económico y en la sociedad de consumo, donde en ocasiones la falta de poder adquisitivo hace perder incluso derechos básicos, como el acceso a salud, vivienda y educación. Las personas marginadas y excluidas pueden ser diversos grupos, que incluso llegan a convertirse en victimarios o ejecutores de actos delictivos debido a los altos índices de frustración acumulada, factores de riesgo presentes de manera constante en la vida cotidiana, y una baja capacidad de resiliencia (Guajardo, 2013).

Un ejemplo de este tipo de víctimas, son aquellos menores de edad infractores de ley, que con pocas posibilidades de salir de la marginalidad y la pobreza, sin

opciones de una educación de calidad y sin una familia funcional² que entregue apoyo y cubra las necesidades del menor, se ven envueltos en acciones al margen de la ley penal, convirtiéndose en victimarios-víctimas de la estructura social, política y económica, incapaz de ofrecer integración.

Clasificación victimal

“De las muchas clasificaciones o formas de victimización, tiene especial predicamento la que distingue entre victimización primaria, secundaria y terciaria” (García-Pablos, 2009: 126)

1. Victimizeración primaria: es “el proceso por el que una persona sufre, de modo directo o indirecto, daños físicos o psíquicos derivados de un hecho delictivo o acontecimiento traumático (por tanto la victimización primaria deriva directamente del hecho traumático)” (Rubio, 2010: 83). “Los daños no se limitan a los que suponen una afectación al bien jurídico protegido. Así sucede a menudo, por ejemplo, con los daños psíquicos derivados de los delitos sexuales, ajenos a la ofensa contra el bien jurídico libertad sexual, o de delitos patrimoniales como el robo en el domicilio” (Baca *et al.*, 2006: 32).
2. Victimizeración secundaria: constituye “el conjunto de costes personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal en el que éste es objeto de enjuiciamiento. El concepto comprende los efectos traumatizantes derivados de los interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-forense o el contacto con el ofensor en el juicio oral. En un sentido extenso cabe considerar los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación (la victimización secundaria procede de la relación posterior establecida entre la víctima y el sistema jurídico-penal)” (Rubio, 2010: 83).

² Entiéndase que la funcionalidad familiar no tiene relación con la conformación del núcleo familiar –que puede ser biparental, monoparental u otras– sino más bien con la funcionalidad efectiva de los roles al interior del núcleo familiar.

3. Victimización terciaria: es “el conjunto de costes de la penalización sobre quien la soporta personalmente o sobre terceros... Este concepto tiene que ver con la idea de que los costes del delito sobre las personas y sobre la sociedad deben ser ponderados por los costes de la señalización del infractor para el mismo, para terceros o para la misma sociedad” (Rubio, 2010: 83).

Estas clasificaciones de victimización promueven, al mismo tiempo, la existencia de distintos tipos de víctimas, con características comunes. Estas dimensiones son la base de acciones focalizadas de intervención, tratamiento y prevención de la victimización. Sin embargo, es importante considerar el rol del Estado en esta área por medio del desarrollo de políticas públicas y sociales, articuladoras, generadoras de redes y cohesión social y, por supuesto, integradora de los diversos actores sociales involucrados.

El rol de la víctima en la dupla delictual

Cuando se habla de una dupla delictual, se hace mención de los actores que componen el acto delictivo y que forman parte fundamental del análisis criminológico: el victimario y la víctima. Esta consideración de la víctima es un fenómeno reciente, ya que usualmente, y desde sus orígenes, “tanto la criminología como el sistema penal han volcado sus esfuerzos de forma exclusiva en el delincuente, abandonando el estudio de la víctima que sólo ha merecido de la sociedad compasión” (García-Pablos, 2009: 98) ya que “el derecho penal ha estado –y en cierta medida está– unilateralmente orientado hacia el delincuente; la situación de la víctima es puramente marginal, cuando no limitada, a la participación como testigo en el esclarecimiento de los hechos [...] la neutralización de la víctima no es casual, el derecho penal estatal surge –precisamente– con la neutralización de la víctima” (Landrove, 1998: 21).

Con estos cuestionamientos a la criminología positivista tradicional, y con la incorporación de nuevos actores como objetos de estudio, se comienza a establecer fuertemente la persona y rol de la víctima al interior de la criminología. Esta relevancia de las víctimas fue acompañada por algunos factores importantes, por ejemplo: “la proliferación de las encuestas nacionales de victimización en

algunos países permitieron obtener datos reales sobre la población victimizada, al margen de las estadísticas policiales” (Landrove, 1998: 20). Se inicia entonces un proceso que pone mayor atención en la víctima de manera formal a través de la institucionalidad y la sociedad, más allá de un rol limitado a ser testigo, y en igual situación con el ofensor, quien en un estado de derecho tiene garantías explícitas en torno a un proceso justo. Sin embargo, esto no repara en absoluto el daño causado.

La moral colectiva, el derecho y la justicia

Es necesario recordar la existencia de una relación entre la moral social y el derecho general y, desde luego, también en el derecho penal. Para ello, Durkheim es un buen exponente como clásico de la sociología, pues muestra su gran preocupación por los problemas derivados del debilitamiento de la moralidad común “los individuos se enfrentan a la anomia cuando la moral no les constriñe lo suficiente, es decir, cuando carecen de un concepto claro de lo que es una conducta apropiada y aceptable y de lo que no lo es” (Giner, 2010: 234).

La idea central que subraya Durkheim es que el orden moral de la sociedad –y por ende su solidaridad– depende completamente de la sanción como convención social, y que esta sanción, o el fenómeno del castigo, es grupal y de gran intensidad, donde las órbitas irracionales y emotivas del hombre conducen a la respuesta por una afrenta moral; describe los juicios como rituales ceremoniales religiosos, donde por la solidaridad del grupo se busca la restauración del orden moral establecido dentro de la sociedad misma. Los fenómenos morales tienen un carácter dual, por un lado, es una emoción sociológica individual y, por otro, la moralidad social colectiva. Ambos fenómenos buscan la formación de cohesión social.

En este punto es posible develar que la moral social se plasma y constituye en normatividad, “no hay sociedad sin normas, ni normas sin sociedad [...] las normas y los códigos que las contienen responden a finalidades fundamentales. Son prescripciones a través de las cuales cada sociedad o grupo plasma aquellos valores en los que se reconoce y en los que se fundamenta su propia cultura” (Hernández, 2006: 11); se desarrollan de tal manera que no sólo condena verbalmente una acción determinada, sino también plasma una sanción correspondiente a la acción

que ha ofendido la moral colectiva. Todo este proceso nos da un producto final: el Código Penal, mismo que nos entrega tipificada de manera ordenada toda acción y su consecuente sanción.

El derecho penal varía según territorio-sociedad y de manera temporal, puesto que la moralidad no es estática ni homologable, es por ello que acciones u omisiones en un lugar determinado son consideradas ofensas morales a la sociedad y penalizadas por una normativa vigente. No obstante, esa misma acción u omisión puede no ser ofensiva en otro territorio-sociedad y ser completamente aceptable. Lo mismo sucede con la temporalidad, ya que acciones u omisiones antes no permitidas o penalizadas en un lugar determinado, pueden convertirse en aceptadas, o viceversa, por la sociedad, y plasmadas en la normativa vigente.

Finalmente, este proceso moral basado en normas busca evidentemente generar justicia. “La justicia es norma de valor individual y colectiva. Así, lo ético entraña que es justo tanto personal como socialmente. Es una forma de organizar y normar las relaciones humanas y, por tanto, involucra el comportamiento que debe sujetarse a las normas de la sociedad” (Hernández, 2006: 317). La moral colectiva deriva entonces en la normatividad social expresada a través del derecho, y éste tiene como fin ético entregar justicia ante acciones u omisiones consideradas una ofensa a la moral colectiva, ya sean dirigidas de manera particular o grupal.

TRIADA ÉTICA DE LA VÍCTIMA COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

La perspectiva desde la cual se desea analizar la problemática del abordaje social y judicial de la víctima se basa en el estudio de Carolina Montero: “Vulnerabilidad, reconocimiento y reparación: praxis cristiana y plenitud humana”. En él, la autora desarrolla el proceso de la víctima, considerando los tres elementos mencionados en el título como una triada ética, pues a su juicio “constituyen en conjunto un movimiento ético inseparable” (Montero, 2012: 115).

Esta perspectiva de análisis permitirá reconocer situaciones en las cuales la vulnerabilidad del sujeto está presente en aspectos sociales y judiciales, así como el reconocimiento de la persona como víctima y las formas de reparación.

Vulneración

Desde las políticas públicas, mucho se habla de la vulneración y vulnerabilidad. Es común escuchar de la vulneración de derechos humanos, de los derechos de la mujer e incluso de los derechos laborales. De la misma forma es usual oír hablar del término en sus diferentes manifestaciones, como la vulnerabilidad económica o social, la cual desde la óptica de la prevención del delito y la seguridad ciudadana se encuentra presente como un factor de riesgo. Sin embargo, es necesario detenerse un instante para analizar y reflexionar sobre este concepto y toda la carga ética, filosófica y social que tiene.

“La vulnerabilidad humana es ante todo la apertura radical del ser humano que se sitúa entre lo finito y lo que lo trasciende [...] es a la vez dependencia radical de los demás, tanto para la conformación de su identidad como para la posibilidad de alcanzar una autonomía interdependiente” (Montero, 2012: 65). La vulnerabilidad es, además, una posibilidad, no se trata de algo concreto y positivo, sino que se relaciona con diversos factores que en ciertas condiciones podrían causar un determinado daño o sufrimiento a una persona o un colectivo.

Ante esta posibilidad –vulnerabilidad– es correcto afirmar que de una u otra forma todos somos vulnerables, y “esta vulnerabilidad tendría un triple origen: la subjetividad humana, la corporalidad constitutiva del ser humano (y por tanto su mortalidad) y el carácter intrínsecamente social de la persona que la sitúa necesariamente en el marco de las relaciones intersubjetivas” (Montero, 2012: 66).

La vulnerabilidad se convierte en un componente ético, puesto que la vulnerabilidad propia y la de otros puede ser tocada de manera negativa a través de un acto u omisión concreta causando un daño a la persona o colectivo. La decisión de generar un daño a éstas, constituye, en algunos casos, un dilema ético, pues la ética “estudia la moralidad del ser humano; es decir, considera los actos humanos en cuanto son buenos o malos... en cuanto son o no conformes al verdadero bien de la naturaleza del hombre” (Sada, 1997: 11).

Finalmente, se distinguen tres dimensiones de la vulnerabilidad. No obstante, la vulnerabilidad vulnerada, que corresponde a “la realización de esa posibilidad ontológica en la herida misma que es fruto del propio posicionamiento ante la vulnerabilidad o de la acción de otros sobre ella” (Montero, 2012: 68), será la dimensión considerada –con base a su pertinencia– en el presente trabajo.

Reconocimiento

Una vez que presenciamos la vulnerabilidad vulnerada, es tiempo de reconocer aquella vulneración, esto implica “ver al otro como tal, es decir, otro, no cosificable, trascendente. Reconocemos su existencia, pero más aún, reconocemos su identidad inapresable por la mirada. Las personas no se reconocen como las cosas por su clasificación genérica, sino más bien por su singularidad” (Montero, 2012: 77). Es importante, entonces, visibilizar a la persona vulnerada. Cuando no la vemos –o no la queremos ver– invisibilizamos su existencia y no reconocemos su condición como víctima.

Gestar, a nivel social, la invisibilización de la persona, sumada a la invisibilización de su situación particular de víctima, no reconoce ni su esencia humana ni el sufrimiento causado por el daño producido a la vulnerabilidad.

En este apartado es posible abordar la perspectiva ética desde dos puntos de vista: “una, con el reconocimiento del otro como persona. Dos, con el reconocimiento del otro en el conglomerado social. Esto lleva la capacidad de ponernos en el lugar del otro y los otros y considerar lo que le y les acontece como si nos ocurriera a nosotros mismos” (Hernández, 2006: 317), poniendo nuevamente de manifiesto la necesidad de la empatía como acompañamiento en el proceso de la vulneración y el reconocimiento de este semejante.

El no reconocimiento como persona humana puede ser la vulneración misma a la vulnerabilidad del sujeto. Es decir, no sólo la vulneración vulnerada requiere de reconocimiento, sino también la esencia humana misma de cada persona: cuando no reconozco al otro como tal, invisibilizo su existencia y no reconozco en él o ella su valor en cuanto humano, marginándolo de mi mundo –entorno– y generando daños desde la autoestima, identidad y autopercepción, provocando que la vulnerabilidad no sea una posibilidad sino una realidad vulnerada. Un ejemplo del no reconocimiento de una persona en su entorno es el de aquel compañero de escuela que sabemos existe, pero no reconocemos en él ninguna empatía que nos permita saber su nombre, o lo que piensa y vale como ser humano, provocando muchas veces –y sin intencionalidad directa– una marginación del grupo social que lo hace sentir indefenso, extraño, no valorado y por supuesto no reconocido.

El reconocimiento es amplio y complejo, pero estas dos aristas –el reconocimiento de la vulneración vulnerada y el reconocimiento de la persona como ser humano– son partes centrales de las perspectivas éticas de análisis en este trabajo.

Finalmente, “en cuanto conciencia de que los demás comparten la misma vulnerabilidad y dignidad, el reconocimiento se relaciona con la solidaridad, y con la compasión [...]. Desde esta perspectiva, el reconocimiento se hace condición de posibilidad para la reparación” (Montero, 2012: 103).

Reparación

La reparación es necesaria para la víctima, pero esto no significa, bajo ningún punto de vista, una reparación que borre todo el daño recibido por una persona y volver al punto de inicio como si nada hubiese pasado. El ejemplo del jarrón que se rompe y luego se repara es el más usual de todos para explicar este proceso, ya que, por mucha dedicación que se entregue para reparar el jarrón roto, jamás volverá a ser igual que antes, quedarán en él marcas para siempre, las cuales con algo de pintura podrán ser disimuladas, pero siempre estarán allí.

En este contexto, la reparación “no pretende –porque no puede– deshacer el mal obrado o sufrido, sino compensarlo con actos que manifiesten lo contrario al odio expresado [...] manifestar el reconocimiento social de la víctima y las garantías jurídicas de que no volverá a ser dañada” (Montero, 2012: 135).

Carolina Montero presenta en este caso algunas características transversales de la reparación:³

- La reparación no es restituir un estado u orden previo. El daño recibido queda inscrito como parte de la historia de una persona o de un pueblo.
- La reparación alude necesariamente a lo intersubjetivo. En el proceso de reparación necesitamos de otros, no podemos autorrepararnos, pues es difícil separar el daño objetivo de la experiencia de ser herido.

³ Las características presentadas corresponden a un extracto textual de las mencionadas por la autora en el libro y páginas señaladas en el texto.

- La reparación tiene relación con la palabra, reparar es devolver la palabra a las víctimas y a los agresores, como herramienta reparadora.
- El proceso de reparación conduce a una configuración más auténtica de la identidad personal. Esto porque incorpora la realidad vivida y la propia vulnerabilidad, no sólo como posibilidad de ser dañado, sino como experiencia vital.
- La reparación con mayor potencialidad transcendente se da en el perdón. En esa instancia no sólo se repara a quien ha padecido el daño que provoca la ruptura causada por otro, sino que es reparado también el agresor (Montero, 2012: 136-137).

PERSPECTIVA ÉTICA DEL ABORDAJE DE LA VÍCTIMA

Con base en la visualización de la vulneración como un problema ético, se ha mencionado la importancia del concepto de vulneración y vulnerabilidad para el análisis del abordaje de la víctima. Sin embargo, es necesario reflexionar algo más sobre las situaciones de vulnerabilidad a nivel social y judicial de las personas.

Vulneración social

La vulneración social es más usual de lo que podemos pensar, y se encuentra presente de manera constante y sostenida en muchas estructuras sociales, siendo también invisibilizada de manera recurrente.

La vulneración, como ya hemos visto, es la posibilidad de ser víctima. Es así como respondiendo al enfoque epidemiológico –muy utilizado para efectos de análisis de violencia y delincuencia, así como para la prevención– es posible hablar de los factores de riesgo que permiten la victimización (social y situacional). En este contexto, existen factores sociales importantes a ser considerados como parte de la vulnerabilidad, e incluso como una vulneración vulnerada.

Un ejemplo de ello es la familia –independiente de su composición–, ya que es la primera institución que debe ofrecer un factor de protección a los menores de edad. Sin embargo, la familia puede convertirse también en un factor de riesgo

por medio de la falta de interés o a través del mal trato. Para ello, el Estado debe garantizar ciertos derechos mínimos, presentes en las legislaciones vigentes de aquellos países que han firmado tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Derechos de los Niños. No obstante, la vulneración de derechos por parte de los estados, en ocasiones se torna recurrente, puesto que no son capaces de ofrecer garantías mínimas de acceso a la educación, a la salud, e incluso al agua potable. El trabajo infantil es naturalizado y aceptado en muchos países latinoamericanos, sin darnos cuenta de los factores de riesgo presentes en esas conductas sociales, que entre todos, incluso, fomentamos cuando compramos o damos limosna a los menores de edad que trabajan.

Una cuestión ética, y que se relaciona con los factores de riesgo, es la distribución de recursos, que somete a múltiples personas a vivir en la pobreza, aun cuando trabajan, lo cual, a juicio del autor, es una situación inmoral, en la que no se ahondará por no tratarse del tema de fondo de este trabajo –el hacinamiento, condiciones de salubridad que, a los ojos de cualquier persona con algo de sentido común, son indignas y que generan una victimización invisibilizada, o simplemente naturalizada por quienes las padecen y por otros–.

La estructura social, con base en la gran cantidad de factores de riesgo y escasos factores de protección, vulnera la vulnerabilidad de las personas y su dignidad, las convierte en víctimas de un sistema, del cual no pueden escapar. El gran problema es que a estas personas nadie les considera víctimas –ni siquiera ellos mismos–, y solamente cuando existen casos de gran connotación social salen a la luz pública, pero la situación estructural se mantiene intacta.

La vulneración social ya no corresponde únicamente a los factores de riesgo de la victimización por un delito o una violencia, sino también la posibilidad de revelarse contra el sistema, convirtiéndose en víctimas estructurales, al mismo tiempo victimarias.

Con base en lo anterior, no es la intención presentar generalizaciones. Sin embargo, es parte de un deber ético presentar una realidad invisibilizada y naturalizada, ya que cuando vemos la violencia en grandes concentraciones poblacionales, jamás nos preguntamos por qué suceden, sino simplemente se intenta controlar la situación por medio del sistema de política criminal y la criminalización en ocasiones desmedida de grupos determinados –por ejemplo: pandillas juveniles– sin reflexionar en torno a la responsabilidad social que pudo

generar que estos jóvenes vieran ésta como la mejor opción para continuar con sus vidas.

La vulnerabilidad social tiene relación con las vulnerabilidades que todos nosotros hemos construido en torno a grupos específicos que hemos definido como vulnerables, para los cuales generamos políticas públicas, en ocasiones incluso asistencialistas, sin siquiera pensar sobre las causas que la generan. ¿No es acaso una víctima, aquel menor de edad que por su situación económica debe trabajar para ayudar a su familia, y que deja el sistema escolar sin que un estado supuestamente garante intervenga de alguna manera? ¿No son víctimas aquellas personas explotadas en sus trabajos con jornadas de 12, 14 o incluso 16 horas diarias y que viven en la pobreza a pesar de contar con un trabajo “estable”? ¿No son víctimas aquellos jóvenes que la única opción que vislumbran para subsistir económicamente de manera relativamente digna, es la dedicación al micro y narco-tráfico porque sus posibilidades de movilidad social son prácticamente nulas?

Estas son las víctimas estructurales, aquellas que son vulneradas en sus derechos más esenciales por el sistema económico y social, vulneradas diariamente y algunas de ellas durante toda su existencia humana, haciendo de la vulneración una realidad que deberíamos llamar victimización.

Vulneración judicial

Las vulneraciones en el plano judicial son mucho más concretas y limitadas por la normatividad y el derecho vigente, y se relacionan principalmente con la victimización secundaria, a través de la vulneración de la vulnerabilidad de una víctima reconocida, la discriminación e invisibilización del daño por parte del sistema, y por el acceso real a la justicia.

El sistema de justicia en muchos países latinoamericanos ha iniciado reformas que permiten disminuir la victimización secundaria, es decir, el daño a la vulneración de la víctima. Sin embargo, aún existen, por ejemplo, problemas para una atención adecuada a personas víctimas de delitos sexuales, atención poco o nada adecuada por parte de policías y funcionarios judiciales que por cuestiones culturales u otras culpan a la víctima por su propia victimización, y reclaman una denuncia sin comprender lo que ello puede significar para una víctima.

Existe una vulneración de derechos cuando la justicia no sólo tarda, sino que jamás llega para determinados grupos, pensemos en grupos de ascendencia étnica, minorías sexuales, grupos o comunidades religiosas, y en la estigmatización que dentro del sistema de justicia deben enfrentar.

Finalmente, en términos económicos la justicia puede llegar a ser injusta. En muchos lugares, quienes tienen un real acceso a la justicia, son aquellas personas con la posibilidad de pagar por servicios de abogados, e incluso soborno a funcionarios y servidores públicos encargados de cumplir con esta labor. Esa justicia está lejos de ser justa.

Cuando un Estado no es capaz de entregar a todos sus ciudadanos un acceso al sistema de justicia igualitario, vulnera y victimiza a aquellos que recurren a él por haber sido ya victimizados con anterioridad, generando esta victimización secundaria y vulneración de la vulnerabilidad de la persona.

El reconocimiento como problema ético

El reconocimiento es probablemente una de las fases más complejas de analizar, puesto que implica la observación de la vulnerabilidad del otro, y del otro como vulnerado en su condición de persona. No obstante, en este apartado es importante poner el acento en el reconocimiento de la víctima como la base para el acceso a la justicia. El reconocimiento social de la víctima, generalmente está ligado al reconocimiento judicial. Sin embargo, no siempre es así.

Desde esta perspectiva es posible visualizar un no reconocimiento social de la víctima cuando ésta no ha sido reconocida por el sistema, pero también un no reconocimiento de su situación vulnerada por medio de la estigmatización. Es decir, la sociedad tiene las herramientas para identificar una víctima de violencia de género, pensemos por ejemplo, en una mujer golpeada recurrentemente por su esposo, en donde la reacción puede ser de acogida, compasión y ayuda hacia esta víctima en un principio, pero cuando la mujer luego de varios altercados de este tipo, se niega a denunciar, comienza a ser vista desde una perspectiva social –e incluso institucional– como una mujer “tonta” que le “gusta” que la golpeen, y por ello no denuncia, se reconoce por sobre su situación de víctima una creación social de masoquismo y estupidez, y deja sin reconocimiento alguno su *status* victimal.

Ante la vulneración vulnerada es necesario el reconocimiento, sólo basta observar, por ejemplo, la situación de víctimas de derechos humanos en las dictaduras latinoamericanas, en donde muchas personas, víctimas directas e indirectas de estas violaciones a los derechos fundamentales del hombre, en ocasiones se encuentran con sociedades incapaces de aceptar que estas situaciones han sido reales, o que se justifican sobre la base de un terrorismo inexistente e incluso donde se les acusa de mentirosos. Cuando una sociedad no asume su realidad, no puede reconocer a las víctimas de su entorno en un ambiente polarizado y enceguecido.

Otro ejemplo de no reconocimiento en las sociedades actuales tiene relación con aquellas víctimas-victimarios. El populismo punitivo genera una visión limitada de la problemática de la violencia y la criminalidad, orientada en la mano dura y el castigo a un ser que incluso podemos calificar de enemigo, sin siquiera darnos un minuto –como sociedad– para reflexionar sobre la responsabilidad que a todos nos cabe en ello, y sin mirar la historia personal que ha provocado el involucramiento de una persona en acciones u omisiones fuera de la legalidad vigente y, en consecuencia, fuera de la moral colectiva.

No reconocer la esencia humana en las personas que han vulnerado la vulnerabilidad de otro individualizado o colectivo hace que la sociedad sólo sea capaz de ver lo negativo, sin dar el reconocimiento necesario para su reintegración en el sistema social, entregándoles un espacio que hemos denominado marginalidad, y limitándolos a vivir y actuar al margen de la vida “normal” de la sociedad de la cual somos parte, y obligándolos a mantener conductas acordes con el rol que entre todos hemos definido para ellos. Qué ejemplo más claro es la falta de oportunidades de reinserción laboral de personas que han infringido la ley, pues no existe un reconocimiento de humanidad y necesidad.

Con lo anterior no se espera justificar a todos aquellos que cometen acciones fuera de la legalidad –sobre todo pensando en aquellos que cometen los llamados delitos de cuello blanco–. Sin embargo, se espera una reflexión sobre las condiciones y los factores de riesgo que pueden también generar una vulneración a la vulnerabilidad, convirtiendo a una víctima en victimario.

En la actualidad existen fortalezas significativas en los sistemas de justicia que involucran a la víctima en el proceso judicial: por una parte se encuentran los sistemas que buscan en la víctima un mero testigo para el esclarecimiento de los hechos considerados delictuales, y, por otro lado, los sistemas que buscan

la participación de la víctima como un testigo, y que le entregan “derechos y garantías que le proporcionan apoyo y servicios del Estado que permiten un paso por el sistema judicial, intentando mitigar efectos que puedan generar un mayor sufrimiento, aunque en algunos casos sea bastante complejo” (Guajardo, 2013: 12), pero con la clara intención de reducir la victimización secundaria.

Sin embargo, “la gran debilidad jurídica es la inexistencia de legislación que otorgue derechos y garantías a las víctimas fuera del proceso penal. Es decir, generalmente no existe una legislación específica que brinde protección y atención a una víctima, que por diversas razones no se hace parte de un proceso judicial a través de una denuncia” (Guajardo, 2013: 12), lo que implica un no reconocimiento de una víctima por parte del sistema de justicia si ésta no se hace partícipe de él.

Si bien, desde una perspectiva legal puede ser razonable no considerar víctimas fuera del sistema procesal establecido, el sistema no toma en cuenta factores anexos, incluso en el caso de las falsas víctimas, en el cual también pueden existir indicios de vulnerabilidad vulnerada, donde el aparato judicial podría, con el apoyo de la institucionalidad pública, otorgar un reconocimiento que le permita apoyo, tratamiento y un abordaje adecuado a su situación de víctima reconocida en sus diversos aspectos y tipificaciones fuera de un proceso penal.

La victimización secundaria es de difícil reconocimiento por parte del sistema de política criminal, ya sea por la policía o el sistema de justicia, e incluso el sistema penitenciario, ya que al reconocer una victimización secundaria en una persona o colectivo determinado, se reconoce al mismo tiempo una falencia en la operatividad del sistema en su conjunto, de la profesionalización de sus funcionarios, y se pone en cuestión su competencia. Este no reconocimiento, conlleva una “revictimización secundaria”. Es decir, una persona que ha sido víctima de un delito o violencia, corresponde a una víctima directa de un hecho traumático, si ésta es tratada de forma inadecuada por la policía o el sistema de justicia, se le debe reconocer una victimización secundaria, pero cuando este hecho se denuncia y la institucionalidad, en vez de aceptar su error y reconocer, opta por defenderse, “revictimiza secundariamente” a la víctima.

Finalmente, la corrupción en el sistema de justicia genera también un no reconocimiento de las víctimas, cuando la corrupción se dirige a defender intereses de quienes han vulnerado la vulnerabilidad de una persona o un colectivo determinado, lo cual se agudiza con el acceso a recursos económicos que permitan obtener servicios

adecuados para presentar un caso ante los tribunales de justicia. Pérdida de pruebas y documentos, coimas, sobornos e incluso no tener acceso a un abogado público, puede generar intencional o no, un no reconocimiento de la víctima.

La reparación como problema ético

Una vez que la vulneración ha sido vulnerada y ha existido un reconocimiento tanto social como judicial, la reparación se transforma en una acción esencial para completar un proceso adecuado para la víctima.

Ya se ha dicho, la reparación no es volver al momento previo a la agresión o daño causado, sino dotar de las herramientas sociales que impulsan una superación de hecho concreto que permita el crecimiento humano del ser que ha padecido la vulneración. Sin reconocimiento no hay reparación.

La sociedad es capaz de vulnerar y ser vulnerada, es capaz de reconocer y, por supuesto, es capaz de aportar de manera significativa en la reparación. No se trata de un personalismo o focalización, se trata de un comportamiento social, colectivo, que permite reparar el daño causado en la medida de las posibilidades, desde el entorno más cercano a la víctima, hasta instituciones formales del Estado.

La reparación social se da en la reintegración de la víctima en la sociedad, no pensando exclusivamente en el apoyo que ésta puede otorgar en términos de reinserción social de infractores, ya que las víctimas requieren de un proceso complejo de readaptación a una nueva situación en donde deben superar y vivir el hecho de ser víctimas.

El trato de la sociedad a la víctima es fundamental en la superación del trauma, no requiere una condescendencia o compasión (que en muchos casos tampoco es completamente negativa) sino, más bien, requiere de una integración sin prejuicios. Un ejemplo es el caso de las víctimas de abusos sexuales o violación, quienes muchas veces son consideradas socialmente culpables de su propia victimización, por su forma de ser, de vestir, o el entorno en el cual se desenvuelven. En estos casos la reparación social se basa en el reconocimiento de la víctima que no ha buscado serlo, que se encuentra dañada en su integridad física, psicológica y emocional, y que de la sociedad no requiere un juicio por su victimización, sino un apoyo de reintegración.

La reparación no se logra de manera individual, se trata de un proceso intersubjetivo que requiere un apoyo emocional colectivo. Cuando la sociedad reconoce y no repara, victimiza. Este es el caso del terrorismo, el cual, por ejemplo, puede generar por medio de una victimización un reconocimiento social de su acción y, por supuesto, el reconocimiento en el daño y sufrimiento de la víctima, pero cuando se justifica tal acción por cuestiones ideológicas, políticas o religiosas, la víctima, reconocida en su entorno como tal, es nuevamente victimizada –es lo que se denomina victimización terciaria– y no reparada con base en el reconocimiento justificado de su condición de víctima.

Por su parte, la reparación judicial es mucho más que una reparación simbólica. Es la representación de justicia, tanto para víctimas como para victimarios.

Una vez que es reconocida la victimización, se vislumbran ciertos compromisos del Estado por entregar garantías mínimas a los ciudadanos, en este contexto, la justicia no se limita a la sanción del agresor, ésta es una parte de ella. La reparación que debe brindar el Estado en su conjunto, representado por el aparato de justicia, tiene relación con diversos factores:

1. La reparación humana, es decir, física y psicológica son primordiales. En este sentido, otorgar el acceso al sistema de salud física y mental es fundamental. El apoyo emocional en un proceso traumático es parte de la reparación del daño causado, y su relación con el sistema de justicia es la derivación de la persona a entidades competentes. La justicia puede trabajar desde el derecho, la norma explícita y objetiva, no desde la emocionalidad y subjetividad de cada víctima.
2. La capacidad de proponer el diálogo, cuando esto sea posible, adecuado y viable, entre víctima y victimario, permitiendo el reconocimiento mutuo y el perdón sincero. Es posible desarrollar este ejercicio en los procesos de mediación penal, o de otro tipo (vecinal, comunitaria, etc.) que no buscan exculpación sino diálogo, comprensión y acuerdo como una forma de reparar a ambos actores, dando a la víctima reparación, y al victimario, un reconocimiento de humanidad más allá de las tipificaciones o calificativos a su ser por su condición de victimario.
3. Desde el aporte judicial, parte de la reparación se basa en evitar la impunidad. Cuando existe un imputado, que la víctima sabe culpable, pero por diversas razones no es sancionado, el sentimiento de impunidad e injusticia embarga a la víctima, haciendo aún más complejo el proceso de superación y reparación.

4. La reparación económica es usualmente olvidada, la justicia busca un culpable y una sanción, pero en muchos casos no una reparación económica, la cual puede parecer de “mal gusto” en algunas situaciones. Sin embargo, en ocasiones es esencial para que la persona pueda volver a una vida con relativa normalidad. Un ejemplo de ello es el robo con violencia abordo de un taxi, en donde efectivamente existe un hecho traumático y la víctima puede requerir asistencia médica y psicológica, pero finalmente necesita de un vehículo para continuar con su trabajo y su vida, de lo contrario los costos de la victimización serán aún mayores y más complejos de reparar, pues afectarán de manera directa a la familia de la víctima, victimizándolos de forma indirecta.

La reparación judicial debe preocuparse y ocuparse de la víctima, no sólo del ofensor, por lo cual existe, en este sentido, un deber moral de la institucionalidad de otorgar a la persona vulnerada un acceso real a servicios que, desde el reconocimiento, permitan la reparación.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Al finalizar es necesario reflexionar sobre un fenómeno realmente complejo, pues trasciende a lo objetivo y normativo, con aspectos psicológicos, éticos, morales espirituales y filosóficos. De esta forma, la perspectiva de análisis –triada ética– nos permite visualizar de manera unificada el proceso de la victimización y las carencias en cada una de sus etapas, y con base en ello, es posible realizar algunas reflexiones: los actores que participan en el proceso de la victimización no se limitan a la dupla delictual, es mucho más que la víctima y el victimario. Nos encontramos frente a víctimas directas e indirectas, además de un complejo sistema de política criminal integrada por el sistema policial, judicial y penitenciario, servicios públicos que pueden aportar a la vulneración, al reconocimiento y a la reparación, y finalmente a una sociedad completa compuesta de instituciones y personas que influyen directa e indirectamente en el proceso de la victimización.

Desde esta perspectiva, es fundamental ampliar los análisis y reflexiones a una sociedad sin limitantes, lo cual genera una directa relación con el concepto de seguridad ciudadana, en donde el fenómeno delictual es problema de todos, por lo

tanto, la solución también. Así, el abordaje de la víctima es una problemática social en donde todos tienen algo que aportar.

El hecho concreto es el fenómeno de la victimización y su proceso desde una perspectiva ética. En este sentido, no se trata de un hecho aislado y responsabilidad de otros, sino de todos. Sin embargo, en lo concreto, y desde una perspectiva ética, el hecho corresponde al abordaje de la víctima en su conjunto y en todas sus etapas. Es decir, el abordaje del sujeto victimizado, desde su vulneración, su reconocimiento y reparación, tanto desde la óptica social como judicial.

El hecho concreto es la posibilidad de no abordar adecuadamente a la víctima, la invisibilización de su vulnerabilidad basada en los factores de riesgo, su no reconocimiento como sujeto victimizado, o un reconocimiento parcial de su condición, y finalmente, la reparación limitada a una sanción para el ofensor, dejando de lado aspectos tan relevantes como la reparación de la persona en su humanidad, cuando esto ocurre es sinónimo de un reconocimiento insuficiente a la vulneración, sino solamente de la situación como objeto.

Cabe preguntarse, ¿por qué el abordaje adecuado de la víctima es un problema moral? Simplemente, porque corresponde a la moral colectiva que no se ha expresado en una normatividad legal. Es casi de sentido común, y –a título del autor– se podría incluso encontrar una mayoría social a favor de un abordaje adecuado de la víctima según la perspectiva ética planteada, pero la reflexión en torno a la víctima no se ha profundizado socialmente en los términos descritos. Es decir, la justicia para muchos corresponde a la sanción del ofensor, y el reconocimiento y su reparación se encuentran directamente relacionadas con ello, como si una cadena perpetua al ofensor pudiese reconocer la condición de víctima y al mismo tiempo repararla.

La cuestión moral impresa en esta problemática tiene relación con la invisibilización de la victimización y de la víctima, como persona y ser humano. Limitarse a la ocupación del victimario genera una deshumanización de la víctima, sin ningún tipo de empatía, comprensión o ponerse en el lugar del otro. Por este motivo, es imperante pensar, reflexionar y empatizar para poder reconocer a la persona humana detrás de aquel sujeto victimizado con todo lo que ello comprende.

Luego de la comprensión moral del problema, es sencillo comprender el razonamiento moral de esta propuesta: la persona victimizada debe ser observada desde la perspectiva de la victimización y como persona, como ser humano vulnerado.

La problemática radica en que la sociedad y el sistema judicial ven a la víctima desde la óptica de la coparticipación en una acción e incluso en omisiones concretas, intentando, por medio de las herramientas dispuestas en el sistema, reconocerle como víctima y dejar de lado, en ocasiones, su humanidad, que involucra su historia, su entorno, su resiliencia, su contexto, su espiritualidad y su posicionamiento social con todos los factores protectores y de riesgo que involucra.

Es complejo generar una propuesta ética a la problemática planteada. La victimología es una ciencia reciente, por lo cual no sólo en América Latina hay mucho por avanzar, sino también en países desarrollados.

Sin embargo, este texto ha mostrado una parte poco conocida de la victimización, pero aún más, una persona invisibilizada en su complejidad y humanidad, ya que usualmente la víctima es observada como una cosa y no como un ser.

La propuesta no son grandes cambios sociales ni políticos, sino un llamado incluso personal, desde la ética de cada ser humano y la moral de la sociedad en su conjunto, a reflexionar sobre lo que hacemos con las víctimas de todo tipo, cómo abordamos esta problemática y la limitación judicial —que se transforma en limitación social— que nos enceguece e impide ver el rostro humano de la vulnerabilidad que nos pertenece a todos, así como de la comprensión y empatía de la vulnerabilidad vulnerada por medio del reconocimiento real y humano del dolor, daño y sufrimiento padecido por aquel semejante.

La propuesta es entonces reflexionar seriamente, pensar y repensar... humanizar a la víctima.

Con base en la perspectiva ética propuesta, la primera y más importante conclusión que se puede extraer de este trabajo, es la necesidad imperiosa de discutir el rol de la víctima en la sociedad y por supuesto —como parte de esta sociedad— en el sistema judicial. Es por ello que en el inicio se han abordado concepciones básicas que permiten interiorizar elementos de análisis, y consecuentemente analizar, desde una perspectiva crítica, el rol ético del abordaje de la víctima.

Se ha podido explicitar de forma genérica la existencia de omisiones en el abordaje victimal desde el origen mismo del proceso de victimización, tanto por parte del sistema judicial, como de la sociedad en su conjunto; invisibilizaciones de vulneración, no reconocimiento de la condición humana y de la condición de víctima de una persona son sólo parte de la reflexión propuesta y que evidentemente espera despertar en el lector una conciencia del abordaje victimal en estas áreas.

De la misma forma, se ha logrado plasmar, en cuanto a la reparación, que ésta no espera hacer un “borrón y cuenta nueva”, sino, a partir del reconocimiento de la vulneración, generar las condiciones propicias para una nuevo comienzo, sin dejar de lado u olvidar el daño, por el contrario, asumirlo por completo, de manera que se vuelva parte de la vida de la persona desde una óptica de crecimiento y fortalecimiento de la identidad propia, que por supuesto marcará acciones y decisiones futuras, pero siempre desde un sentido del perdón –no sin justicia– orientado a la asimilación de todo lo que la victimización conlleva, y abarcando al entorno social como una pieza fundamental.

La estructura social juega un rol importante al momento de entregar factores que pueden vulnerar a una persona, incluso convertirla en un ofensor, sin permitir que –aunque tenga intenciones de reinsertarse en la sociedad respetando la norma social– pueda reincorporarse a otro espacio de la sociedad que no sea el de la marginalidad, creada para distintos tipos de personas, como lo son los delincuentes, drogadictos, etc. Por ello es necesario generar oportunidades basadas en el reconocimiento, como parte de la reparación para permitir la generación de capital social, de cohesión y, por supuesto, responsabilización social del fenómeno victimal.

REFERENCIAS

- Baca Baldomero, E., Echeburúa Odriozola, E., & Tamarit Sumalla, J. (eds.) (2006), *Manual de victimología*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- Burillo, F., & Clemente, M. (eds.), *Psicología social y sistema penal*, España.
- Durkheim, E. (1995), *La dicisión del trabajo social*, España, Ediciones Akal.
- Durkheim, E. (2002), *La educación moral*, España, Trotta.
- García-Pablos de Molina, A. (2009), *Tratado de criminología*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 4^a edición.
- Giner, S. (2010), *Teoría sociológica clásica*, España, Ariel Sociología.
- Guajardo García, C. (2013), *Apreciación diagnóstica sobre la incorporación de aspectos victimológicos en la política pública de seguridad en Chile*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- Hernández Baqueiro, A. (ed.) (2006), *Ética actual y profesional: lecturas para la convivencia*, México, CENGAGE Learning editores.

- Herrera Moreno, M. (2006), *La hora de la víctima: compendio de victimología*, Madrid, España, EDERSA Editoriales de Derecho Reunidas.
- Landrove Díaz, G. (1998), *La moderna victimología*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- Montero, C. (2012), *Vulnerabilidad, reconocimiento y reparación: Praxis cristiana y plenitud humana*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Organización de Naciones Unidas (1985), *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder*.
- Rubi Lara, P. (coord.) (2010), *Victimología forense y derecho penal*, Tirant lo Blanch / Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Sada, R. (1997), *Curso de ética general y aplicada*, México, Minos III Milenio.
- Sangrador García, J. (1986), *La victimología y el sistema jurídico penal*.
- Soria, M. A., & Hernández, J. (1994), *El agresor sexual y la víctima*, Barcelona, Boixerau.

CARLOS GUAJARDO-GARCÍA

Sociólogo U. Alberto Hurtado (Chile), Máster en Criminología, U. de Barcelona (España). Investigador del Área de Análisis y Estudios, Fundación Paz Ciudadana, Chile.

MIGRANTES INDOCUMENTADOS EN TRÁNSITO POR MÉXICO: DESAFÍOS DESDE LA ÉTICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

*Natalia Armijo-Canto**
*Rodolfo Córdova-Alcaraz***

RESUMEN

En consonancia con la intención general de esta publicación, en este trabajo presentamos una reflexión crítica sobre las implicaciones de carácter moral en la problemática migratoria. Tomamos el caso de México, donde la situación es particularmente compleja debido a su carácter de país de expulsión, recepción, tránsito y retorno de migrantes. Sin dejar de considerar este contexto multifacético como telón de fondo, el eje central de análisis será la migración indocumentada proveniente de Centroamérica, durante su tránsito por México en su intento por llegar a Estados Unidos.

Presentamos brevemente el estado de la reflexión sobre ética y migración para dejar sentado que son muchos los aspectos de la problemática migratoria que requieren un enfoque ético en su tratamiento. Asimismo, cuestionamos el vínculo que frecuentemente se establece entre los conceptos de migración y seguridad, tanto en los discursos políticos como en los medios de comunicación. No se trata de una relación unívoca, pues existen distintas dimensiones de seguridad y realidades también diversas en los flujos migratorios. En este caso, lo que nos interesa es la seguridad de las personas migrantes cuya condición de vulnerabilidad se ha incrementado debido a una conjunción de factores económicos, sociales y políticos que las ha dejado prácticamente indefensas ante la creciente presencia del crimen organizado.

El Estado mexicano ha abordado el tratamiento de la migración por medio de dos grandes paradigmas: desarrollo y seguridad nacional, ambos privilegian los intereses del Estado por sobre las personas. Esta comprensión de la migración

* Universidad de Quintana Roo, México. Correo-e: nat.armijo@gmail.com

** Fundar, Centro de Análisis e Investigación y de la Red Internacional de Migración y Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración 2013-2015.

determina y delimita las políticas públicas en la materia, cuyo objetivo central es administrar y controlar los flujos migratorios y todas las dinámicas, positivas y negativas, relacionadas con ellos. Entre estas dinámicas se encuentran los delitos cometidos contra las y los migrantes, que son usualmente del fuero común y van desde asaltos hasta el homicidio, pasando por el tráfico y la trata de personas. El tipo y grado de delito depende en buena medida de las características sociodemográficas, del nivel de vulnerabilidad de la persona migrante y de los riesgos asociados al migrar.

En México, de todos los delitos cometidos contra las y los migrantes en el último lustro, uno ha registrado un aumento considerable: el secuestro masivo, y en ocasiones el asesinato, también masivo, de personas migrantes. El caso más representativo, sin lugar a dudas, fue lo sucedido en San Fernando, Tamaulipas, donde en agosto de 2010 fueron descubiertos 77 cadáveres de migrantes de diversas nacionalidades, principalmente de personas centroamericanas. Desafortunadamente no se trató de un hecho aislado, es un problema que prevalece, y por su gravedad pensamos que es necesario analizarlo desde interacciones éticas.

Palabras clave: migración, seguridad, ética, secuestro, ciudadanía, derechos humanos.

ABSTRACT

In accordance with the general objective of this publication, in this work we make a critical reflection on the moral implications of migration issues. We take the case of Mexico, because of its complex situation due to being a country that sends emigrants, receive immigrants, have migrants in transit to the North, and receive people who are returning or are deported back to the country. While considering this multifaceted background context, the central axis of analysis will be undocumented migration from Central America, during transit through Mexico in their attempt to reach the United States.

We briefly present the state of thinking about ethics and migration to make clear that there are many aspects of the immigration issues requiring an ethical approach. We also question the link frequently established between the concepts of migration and security, both in political discourse and in the media. It is not

a one-to-one relationship because there are different dimensions of security and realities also different in migratory flows. Our point of interest is the safety of migrants, who have increased their condition of vulnerability due to a combination of economic, social and political factors that have left them virtually defenseless in the growing presence of organized crime.

The Mexican State has dealt with the treatment of migration by means of two major paradigms: development and national security, both favor the interests of the State above the people. This understanding of migration determines and defines public policies in this area, with the central aim of managing and controlling migration flows and all the dynamics, positive and negative, related to them. These dynamics include crimes committed against migrants of both sexes, which are usually of the common law, ranging from assault to murder, smuggling and trafficking in persons. The type and degree of crime depends largely on the socio-demographic characteristics, the level of vulnerability of the migrant and the associated risks of migrating.

In Mexico, of all offences committed against migrants in the last five years, one has registered a considerable increase: the mass kidnapping, and occasionally also mass murder, of migrants. Undoubtedly, the most representative case happened in San Fernando, Tamaulipas, where in August of 2010 were discovered 77 bodies of migrants of different nationalities, mainly from Central America. Unfortunately it was not an isolated event, it is a problem that prevails and because of its seriousness, we think that it is necessary to analyze it from ethical questions.

Key words: migration, security, Ethics, kidnapping, citizenship, human rights.

INTRODUCCIÓN

Las migraciones son procesos complejos que requieren analizarse desde diversas disciplinas; desde la decisión de migrar hasta la integración en el lugar de destino coexisten generalmente aspectos económicos, históricos, sociales y psicológicos. La reflexión ética sobre las migraciones es relativamente reciente y para algunos autores coincide con el inicio de la globalización de las migraciones a partir de la década de 1970, es decir, con el incremento de los flujos migratorios, la diversificación de las tipologías de migrantes, la ampliación de regiones de origen y destino y, sobre

todo, la creciente presencia de migrantes en situación de indocumentación que plantean apremiantes preguntas éticas (Batistella, 2012). En el caso de México, sobresale el cuestionamiento sobre los abusos y las graves violaciones a los derechos humanos que sufren las personas migrantes en tránsito hacia Estados Unidos.

ÉTICA Y MIGRACIÓN

Las preguntas éticas sobre las migraciones pueden dividirse en varios aspectos. En primer lugar estaría el derecho de migrar. El derecho internacional reconoce que toda persona tiene el derecho de salir y entrar de su propio país, pero al derecho de emigrar no corresponde uno de inmigrar; esta asimetría ha generado amplias discusiones. Un segundo aspecto tiene que ver con el tratamiento que reciben los migrantes en los países de tránsito y destino, es decir, las condiciones de trabajo y de vida, el acceso al bienestar social en paridad con los ciudadanos y específicamente la situación de las personas indocumentadas. Finalmente, una tercera área de reflexión concierne a la sociedad en la que viven los migrantes, concretamente en lo referente al pluralismo cultural y religioso y, por tanto, a las políticas de integración o segregación en los países de acogida (Batistella, 2012: 97-98).

En el análisis de las condiciones de los flujos migratorios en tránsito por México nos centramos en los dos primeros aspectos: el derecho de migrar y el tratamiento hacia los y las migrantes cuando transitan por México.

Migrar en tiempos de globalización

El camino emprendido por la globalización respecto de la migración internacional ha estado plagado de inequidades. Mientras se habla de la globalización como proceso de progresiva apertura (mercados, comunicaciones, derechos), los flujos migratorios (que también son procesos globalizadores) se enfrentan con políticas crecientemente restrictivas. La paradoja de la globalización consiste en pretender que las fronteras estén abiertas a la circulación de bienes y capitales, pero cerradas para las personas, es decir, la globalización se considera una oportunidad, mientras que la migración es vista como un problema.

Esta paradoja se profundiza aún más si consideramos que las empresas transnacionales, a través del papel que revisten en la internacionalización de la producción, sustituyen a los pequeños productores locales al crear una mano de obra móvil, y la formación de polos productivos dirigidos a la exportación contribuye al surgimiento de conexiones entre países importadores y exportadores de capitales¹ (Sassen, 2001). Se da por sentado que el Estado debe intervenir en la organización de los flujos migratorios mediante reglamentaciones jurídicas de pertinencia exclusiva de la soberanía nacional, pero al mismo tiempo se pide una desregulación y apertura en el ámbito del mercado. Permanece la pregunta de la paradoja ¿la lógica económica del liberalismo es de apertura pero la lógica política y legal es de cierre?, ¿cómo pueden los estados escapar de esta paradoja?

Las migraciones proporcionan un nexo en la tensión generada por la globalización entre la desnacionalización del espacio económico y la renacionalización del discurso político. El propio Estado se ha visto transformado por su participación en la aplicación de leyes y reglamentaciones necesarias para la globalización económica y por su participación en la aplicación de los derechos humanos. No es viable que coexistan reglamentaciones distintas respecto de la circulación transfronteriza de capitales y de personas (Sassen, 2001).

La existencia de dos reglamentaciones diferentes, una para la circulación de capitales y otra para la circulación de inmigrantes, así como también de otras dos reglamentaciones diferentes para la protección de los derechos humanos y la protección de la soberanía del Estado, plantea problemas que no pueden ser solucionados mediante las antiguas reglas del juego. En este sentido, la inmigración constituye un ámbito estratégico para indagar acerca de los límites del nuevo orden: propicia la renacionalización de la política y del concepto de la importancia del control soberano sobre las fronteras y, sin embargo, se halla imbricada en una dinámica, de mayor alcance, de transnacionalización de los espacios económicos y de las legislaciones sobre derechos humanos (Sassen, 2001: 18-19).

¹ En el caso de los países centroamericanos, el desmantelamiento de las economías campesinas y su sustitución por volátiles empresas maquiladoras ha sido un factor que, sumado a las secuelas de las guerras civiles de la década de 1980 y al impacto de fenómenos meteorológicos, ha disparado la intensidad de los flujos migratorios hacia el norte.

La tendencia histórica ha demostrado que la integración global de los mercados de bienes, servicios y capitales conlleva a una intensificación de la migración, y los estados deben prepararse para enfrentar una cantidad de extranjeros en su territorio que no son solamente *homo economicus*, sino individuos sujetos de derecho. Las propias leyes de las democracias de los estados avanzados los obligan a poner el ejemplo del respeto a los derechos humanos tanto dentro como fuera de sus fronteras (Hollifield, 2006). México tiene la triple característica de ser región de origen, destino y tránsito de flujos migratorios. No parece que vaya a seguir un proceso similar a los países europeos que pasaron de ser expulsores a receptores, principalmente, ya que la cercanía con el gran polo de destino del sistema norteamericano convierte a México en país obligado para muchas personas, principalmente de Centroamérica, en su camino hacia el norte. El país se encuentra doblemente atrapado en la paradoja liberal, pues como país expulsor es firmante de instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos y laborales de los migrantes² –y pelea por el reconocimiento de estos derechos para sus ciudadanos en Estados Unidos–; pero la ausencia de una política migratoria integral ha favorecido la presencia de condiciones que han incrementado los casos de violaciones a los derechos humanos de los migrantes en distintas formas, lo cual le resta autoridad moral para la defensa de connacionales en Estados Unidos.

La población continuará moviéndose, hay procesos que no son reversibles. Por ello, en una reflexión general, Pecoud y Guchteniere plantean los argumentos a favor y en contra del derecho a la libre movilidad (Pecoud y Guchteniere, 2006). Sostienen que en la era contemporánea, las políticas migratorias y de frontera son básicamente restrictivas y han fracasado en cuanto a objetivos que plantean aproximaciones alternativas a los flujos humanos. Desde una perspectiva de los derechos humanos, los rígidos controles fronterizos van de la mano con grandes retos como el tráfico de personas, la crisis del asilo, la vulnerabilidad e incluso la muerte de los migrantes irregulares. Estos retos no resueltos amenazan los fundamentos morales de la democracia liberal. En este contexto, el derecho a la movilidad puede ser –desde el punto de vista de estos autores– una respuesta relevante.

² Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, Organización Internacional del Trabajo.

También en el tema de los derechos, Will Kymlicka (2006) critica la ausencia de cuestionamiento acerca de las fronteras en las teorías de la justicia. Si bien las teorías hablan de justicia para todas las personas, en la práctica de los estados la justicia está limitada a quienes son ciudadanos de los propios estados. Se genera así una especie de “conspiración silenciosa” sobre la función de las fronteras y sobre su trazado. Kymlicka presenta una profunda reflexión desde la filosofía política sobre el papel de las fronteras, las dinámicas de inclusión-exclusión y la necesidad de repensar y construir una ciudadanía para nuestro tiempo que no se restrinja al lugar de origen de la persona, sino a los derechos que tiene por el hecho mismo de ser persona, independientemente del lugar en donde se encuentre.

Vínculos entre migración y seguridad

Durante las últimas décadas, las políticas de migración y de seguridad parecen estar cada vez más estrechamente relacionadas. Esto no ha sido siempre así; durante los siglos XIX y XX muchos países tuvieron políticas libres de migración sin verse afectados en su seguridad nacional o en la de sus habitantes. Sin embargo, a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la migración ha ocupado un lugar cada vez más relevante en las políticas de seguridad, bajo el argumento de prevenir la entrada de posibles terroristas. Este proceso de “securitización”³ de la migración es particularmente visible en Estados Unidos, pero el discurso ha influido en otros países, como es el caso de México, paso obligado de los flujos migratorios provenientes del sur, especialmente de los países centroamericanos.

En la distinción entre las distintas dimensiones de la seguridad, encontramos que en ningún documento de alcance internacional se califica a la migración como una amenaza a la seguridad. En cuanto a la seguridad nacional, el lugar preponderante que se le ha dado a la migración es claro en el caso de Estados Unidos y de varios países europeos, aunque al no distinguir entre flujos, intencionalidad y objetivos de

³ El término “securitización” no existe en castellano, sin embargo, se utiliza para señalar el proceso mediante el cual un tema se posiciona en la agenda de seguridad. En este sentido lo utilizamos en este capítulo.

las migraciones, esta aproximación “securitizante” ha generado políticas confusas, ya que no se sustenta que la migración en sí constituya una amenaza. De la misma manera, los delitos asociados con la migración, especialmente con la que se da en condiciones de indocumentación, constituyen un problema de seguridad pública en los países involucrados. Estos delitos van desde la falsificación de documentos, el tráfico de migrantes, la trata de personas, robo, extorsión, secuestro y asesinato, es obvio entonces que la seguridad humana de los y las migrantes no ha sido prioridad en las políticas migratorias, ya que las políticas restrictivas orillan a la clandestinidad y facilitan el trabajo a las redes criminales de traficantes y tratantes (Herrera Lasso y Artola, 2011).

La ciudadanía y sus implicaciones éticas

La mayor parte de los delitos cometidos contra las y los migrantes se puede entender a partir de los conceptos de ciudadanía y fronteras. Por ejemplo, la falsificación de documentos se relaciona con el primer concepto. Si una persona cuenta con una cédula de identidad del país de tránsito o destino, tiene menores probabilidades de ser detenida y devuelta a su país de origen. Otro ejemplo es el tráfico de personas, vinculado directamente con el tema de fronteras, pues el delito lo cometen las redes delincuenciales contra el Estado cuando se introduce a una persona que no tiene la autorización para estar en su territorio.

Desde finales del siglo XIX, se generó el discurso que se mantiene hasta la actualidad, de que todo Estado tiene la plena autonomía para determinar quién ingresa a su territorio y quién no, así como quiénes tienen derecho de ciudadanía y quiénes no pueden acceder a esa condición. El paradigma central para decidir si las personas son parte de esta construcción política sigue siendo la seguridad del Estado-nación. El Estado establece los criterios para determinar quién representa una amenaza y quién no. Solamente las personas que no constituyen amenazas son bienvenidas. Este discurso tomó particular énfasis a partir de la Primera Guerra Mundial, se consolidó durante la Segunda, se mantuvo durante la Guerra Fría y se potenció después del 11 de septiembre de 2001.

La violencia contra la persona migrante no es nueva y no siempre proviene de actores ajenos al Estado. Usualmente, los marcos jurídicos y las políticas que

se desprenden a partir de éste, tienden a discriminar a la “otra” y al “otro”.⁴ Por ejemplo, quienes cumplen con ciertas características, muchas de ellas culturales (idioma, religión, tradiciones), pueden pertenecer y ejercer sus derechos. Bajo esta lógica, si las personas no cumplen con esas características, no pueden ser parte de ese Estado y no deben poseer los mismos derechos. De acuerdo con el concepto de “securitización selectiva,” que han utilizado autores como Weaver y Schnapper, la homogeneidad cultural es un requisito para desarrollar la sociedad industrial y un elemento central dentro del sistema democrático, ya que únicamente hablando un mismo idioma y teniendo la misma cultura se pueden generar acuerdos y desarrollo en los términos establecidos por la mayoría o élite (Schnapper, 2002; Weaver, 1993). Bajo esta lógica, las personas que el Estado considera capaces de asimilarse a la cultura dominante (*mainstream*) y de aportar a la economía industrial del país son bienvenidas. En México, esto es muy claro: por un lado hay migrantes “deseados”, como inversionistas y turistas de países desarrollados que pueden acceder de manera relativamente sencilla a una visa de trabajo. Por otro, se encuentran los “invisibles”, donde destacan los y las migrantes sin documentos, de origen centroamericano.

Por esto, autores como Ibrahim (2005) sostienen que la securitización de la migración es racismo en su forma moderna. El discurso que cataloga a la persona migrante como amenaza, además de servir para ejercer relaciones de poder asimétricas, como las define Foucault,⁵ ha creado una especie de “verdad absoluta” a partir de la cual se generan marcos legislativos y prácticas discriminatorias⁶ (Foucault, 2001). Bajo el discurso de la seguridad del Estado, y utilizando parámetros raciales, en la actualidad se discrimina a las personas y se les dota o priva de derechos. Lo delicado es que estos criterios son discretionales.⁷

⁴ Para un análisis detallado sobre cómo se percibe a la o el otro, véase: T. Todorov, *Nosotros y los otros: reflexión sobre la diversidad humana*. México, particularmente la segunda parte: “Razas”.

⁵ Segundo M. Foucault, el poder se ejerce siempre en una dirección y por medio de mecanismos y prácticas sociales que relaciones móviles asimétricas.

⁶ No hay que perder de vista que el racismo y la discriminación existen al interior del Estado, por ejemplo, contra las personas indígenas y otros colectivos.

⁷ En México, dado que la política de control y administración de flujos se enmarca en el discurso de seguridad nacional, usualmente la información es clasificada como reservada. Esto evita una verdadera participación ciudadana en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de esta política y en la definición de criterios para discriminar. Sin duda esto es una paradoja, ya que la participación ciudadana es una de las condiciones esenciales de una verdadera democracia.

Conceptualmente, en lo que se refiere a la migración, la ciudadanía es utilizada para excluir a las personas extranjeras, proceso visible en diversas esferas de la vida social. Por ejemplo, es habitual que las personas que son ciudadanas de un país, puedan entrar y salir de él de manera libre, pueden acceder a servicios de salud y al sistema educativo, en algunos países de manera gratuita. Tienen además, mayores facilidades para acceder al mercado laboral, a las prestaciones sociales, y para ejercer su derecho de acceso a la justicia. Esto no sucede con las personas extranjeras. En algunos casos ni las personas que cuentan con un permiso de trabajo, en particular con uno de baja calificación, pueden ejercer ciertos derechos como el de sindicalizarse ni acceder a ciertos servicios sociales.

Las políticas migratorias en México se materializan en una secuencia: detención-ilegalización-aseguramiento-expulsión. El núcleo de esta secuencia, de acuerdo con Gabriel Bello, está en la “ilegalización”, que se convierte en la respuesta más frecuente que damos a las personas que llegan de su país de origen con la intención de mejorar sus condiciones de vida sin haber cometido delito alguno (Bello, 2012).

Si la ilegalización tiene como destinatarios a individuos que no han cometido actos ilegales, se trata de una práctica política que performa o construye lo que ella misma nombra: la situación “fuera de la ley” que impone a quienes afecta. Y aunque su formalidad es jurídica, se trata de una práctica política, tanto en la decisión que motiva como en su significación inmediata: la exclusión de los ilegalizados del espacio público del Estado ilegalizador. La impresión generalizada, tanto en la opinión pública como en estudios especializados, es que la soberanía democrática de los estados que ilegalizan es razón suficiente para justificarlo (Bello, 2012: 86).

La ilegalización está inmersa en un proceso causa-efecto éticamente perverso en el que las personas ilegalizadas quedan excluidas de la humanidad legalizada, o sea de la ciudadanía, y por tanto son deshumanizadas (Bello, 2011: 11). Entre las diferentes teorías éticas analizadas por el autor, resaltan la ética comunitarista, que sostiene que el valor prioritario es la identidad de los miembros pertenecientes a una comunidad nacional, moralmente legitimados para defender su identidad colectiva frente a la “corrupción” por parte de extraños; y, por otra parte, la ética realista que enfatiza la defensa de los intereses estatales en general. Estas dos éticas –comunitarista y realista– son particularistas y se oponen a la idea de

una ética liberal igualitarista basada en el principio de la dignidad de todos los seres humanos y su libertad para moverse para conseguir sus proyectos vitales. El argumento liberal conduce al imaginario cosmopolita de un mundo sin fronteras. Se abre así un conflicto frontal entre un imaginario ético universalista y la realidad particularista de los estados-nación, autodefinidos como estados de derecho, identificados con valores y principios universalistas. A decir de Bello, esta contradicción lógica y política puede definirse como:

Una fractura irreparable entre el compromiso moral con las personas, con los inmigrantes, y el compromiso político con la razón de estado y su nihilismo ético. Esta fractura o contradicción es lo que estaría inmediatamente detrás de la ilegalización y no sólo es práctica o política sino también teórica o intelectual, ya que los mismos autores que enuncian y defienden en abstracto la ética liberal a la hora de aplicarla en el contexto particular de un estado, defienden su razón soberana para ilegalizar indiscriminadamente. Lo cual implica el abandono de la ética liberal y los derechos que comporta (Bello, 2012: 87).

El autor sostiene que pese a su universalismo, la ética liberal no es la única y, por tanto, cuestionarla por su inoperancia no implica el rechazo de la ética. Una alternativa es la ética de la alteridad,⁸ que en la versión de Emmanuel Levinas confronta al mismo o a la mismidad de un estado, un grupo o un miembro individual de cualquiera de ellos, con su otro o sus otros. Esta ética se relaciona también con el reconocimiento como una forma de relación positiva con el otro, como lo plantea Charles Taylor. La ética de la alteridad proporciona una perspectiva crítica que puede inspirar una política migratoria alternativa a la ilegalización y su consecuente “deshumanización de baja intensidad” (Bello, 2012: 90-94).

La carencia de una política migratoria que garantice los derechos humanos de los y las migrantes, que vaya más allá de actitudes compasivas, pero políticamente irrelevantes, ha permitido que los delitos hacia las personas en tránsito alcance niveles escandalosos, como lo presentamos en el siguiente apartado.

⁸ Por razones de espacio no nos detendremos en la rica presentación que sobre las diferentes éticas desarrolla Gabriel Bello (2011; 2012).

LOS DELITOS CONTRA MIGRANTES EN TRÁNSITO POR MÉXICO

El impacto de las políticas restrictivas

Desde mediados de la década de 1980, en Estados Unidos comenzó una política de “disuasión de la migración”, cuyo componente central radica en reforzar con personal y equipo tecnológico los principales puntos por donde entraban migrantes irregulares: San Diego y Caléxico, en California; Yuma, Tucson y Douglas, en Arizona; y McAllen, El Paso y Laredo, en Texas (Andreas, 1996). Sin embargo, esto no evitó que las personas siguieran cruzando, sino que provocó que cambiaron sus estrategias. En 2012, nueve de cada 10 personas que buscaban cruzar contrataron los servicios de “polleros”, cuando 20 años atrás eran tres de cada 10. Los precios que pagan a las y los traficantes han subido de 150 USD, a mediados de 1990, a 8 000 USD, 20 años después. Dado que las personas cruzan por lugares cada vez más peligrosos, las muertes de migrantes han aumentado. Desde 1994 hasta 2009 se contabilizaron poco más de 5 600 muertes (Jiménez, 2009).

Las implicaciones de estas políticas restrictivas no se circunscriben a Estados Unidos, sino que los países y zonas que sirven como paso migratorio obligado también han implementado políticas que orillan a los y las migrantes a acudir a las redes de traficantes de personas. En México, a partir de julio de 2001, el Estado puso en marcha el denominado Plan Sur, que buscaba aprovechar el istmo de Tehuantepec, que es prácticamente un cuello de botella en la geografía de México, para establecer dos cinturones de control migratorio que se sumaban a las estancias migratorias preexistentes para detener a las personas que iban hacia Estados Unidos. Para el inicio de ese programa, se contempló un presupuesto de 100 millones de pesos y se incrementó el personal del Instituto Nacional de Migración (INM) en los puestos de control (Córdova, 2010). Este plan fue de corta duración, al menos en lo referente al establecimiento de dichos cinturones.

Desde entonces, el Estado mexicano fue aumentando anualmente los recursos para detener migrantes. En 2000 existían 25 estaciones migratorias del INM en toda la república; la mayor concentración de ellas se situaba en el sureste mexicano, específicamente en el estado de Chiapas. Para 2005, el número de estaciones migratorias a nivel nacional se incrementó a 52 unidades (Casillas, 2007). Para 2012 existían 56 unidades: 34 estaciones y 22 estancias provisionales.

Las consecuencias de esta política son dos. Primero, que bajo la venia del Estado han florecido las redes de tráfico de personas a las que acuden migrantes para esquivar los puntos de control. La consecuencia más trágica de esta política de control del gobierno mexicano fue la matanza de 77 personas en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010. Segundo, las personas migrantes en tránsito son objeto de violaciones constantes a sus derechos elementales por las autoridades mexicanas. Ya sea por acción u omisión, es la población más vulnerable. Las historias documentadas son miles y van desde asaltos, pasando por violaciones a las mujeres, hasta los asesinatos.

Por esta razón, un sector de la sociedad mexicana, particularmente organizaciones civiles de defensa, promoción y protección de derechos humanos de migrantes, desde hace una década comenzó a hablar de una “frontera vertical” en el país. Este concepto se refiere a los obstáculos que las personas migrantes en condición de irregularidad enfrentan en su trayecto a lo largo y ancho de México para llegar a Estados Unidos. Al desterritorializar las fronteras e implementar políticas de control a diversos niveles, los estados han generado mucho más obstáculos para la movilidad de las personas.

Variaciones en los flujos migratorios en México

La presencia de migrantes centroamericanos en México data por lo menos del siglo xix. En un principio se trató de migraciones pendulares, básicamente trabajadores agrícolas procedentes de Guatemala, que contribuyeron a la economía –principalmente cafetalera– en la región del Soconusco en Chiapas. Las guerras civiles en Centroamérica cambiaron el rostro de las migraciones hacia México. Decenas de miles de indígenas llegaron huyendo, desde Guatemala, de la barbarie y el exterminio perpetrado por el ejército. A partir de la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala, en 1992 y 1996, respectivamente, los flujos migratorios se modificaron, tomando una forma y dimensión nueva: la migración en tránsito de los países centroamericanos hacia Estados Unidos (Armijo, 2011).

En el pasado, la presencia de centroamericanos en la dinámica económica de la frontera sur no había sido considerada como un problema en la región, ni había causado actitudes de rechazo de la población local hacia ellas. La situación de

indocumentación de muchos trabajadores había dado cabida a abusos y explotación por parte de empleadores, pero en general la gente en las localidades fronterizas no se sentía amenazada por la presencia de extranjeros. Las preocupaciones y actitudes de rechazo por parte de ciertos sectores de la población empezaron a notarse a principios del siglo XXI, con el incremento de la presencia de migrantes indocumentados en tránsito (Castillo, 2001: 2), al mismo tiempo que la situación de seguridad de la vida fronteriza sufría un deterioro por diversas razones.

La migración de tránsito puede ser regular o irregular, en otras palabras, legal o ilegal. La mayor parte de la migración en tránsito es regular. Por ejemplo, en 2011, poco más de 187 mil personas ingresaron a México de manera regular, sólo para trasladarse a otro país, mientras que se estima que poco más de 60 mil lo hicieron de manera irregular (INM, 2011). Sin embargo, cuando nos referimos al tema de delitos asociados a la migración en tránsito, la mayor parte de éstos se cometan en contra de las personas que no cuentan con la autorización o los documentos para transitar de un país a otro de manera regular.

Las y los migrantes en tránsito irregulares son una población siempre en movimiento. Es un flujo que cambia constantemente de ruta dependiendo de las condiciones climatológicas, de lo que las personas escuchan en el camino, los albergues o de otras personas migrantes y que usualmente tiende a esconderse de las autoridades, y en muchas ocasiones a acudir a las redes de la delincuencia organizada para poder llegar a su destino (Narváez y Frías, 2011).

Cuadro 1
Formas migratorias de visitante agrícola (FMVA) y trabajador fronterizo (FMTF)
otorgadas a personas centroamericanas y devoluciones de personas
centroamericanas por la autoridad migratoria 2001-2012

Año	FMVA y FMTF otorgadas ¹	%	Centroamericanos devueltos por el INM ²	%	Total
2001	40 640	23.6	131 245	76.4	171 885
2002	38 693	26.7	106 247	73.3	144 940
2003	45 561	20.6	174 697	79.4	220 258
2004	42 895	17.3	204 434	82.7	247 329
2005	45 518	16.9	223 347	83.1	268 865
2006	40 244	18.3	179 345	81.7	219 569

Continúa...

<i>Año</i>	<i>FMVA y FMTF otorgadas¹</i>	<i>%</i>	<i>Centroamericanos devueltos por el INM²</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>
2007	27 840	20.2	109 733	79.8	137 573
2008	23 322	21.8	83 616	78.2	106 938
2009	30 678	32.8	62 773	67.2	93 451
2010	28 544	31.0	63 342	69.0	91 886
2011	29 980	34.0	59 305	66.0	89 285
2012	22 079	22.6	75 774	77.4	97 853

¹ Hasta 2007, se consideran las expediciones de Forma Fronteriza de Visitante Agrícola (FMVA), a la que tenían derecho ciudadanos de Guatemala, residentes en la región fronteriza con México. A partir de 2008 se modificó la FMVA, por la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), y en 2010 se amplió a trabajadores de Belice y se amplió a residentes de municipios del interior de Guatemala.

² Se consideran las devoluciones de personas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Belice. A partir de 2007, para que los datos sean comparables con años anteriores, se suman las expulsiones de personas de Centroamérica con los eventos de salida del territorio nacional de ciudadanos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua que se acogieron a los Acuerdos de Repatriación Voluntaria.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración.

El cuadro 1 muestra dos aspectos de la inmigración en la frontera sur: por un lado, los trabajadores fronterizos documentados, prácticamente todos de nacionalidad guatemalteca, y por otro, las personas procedentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Belice que ingresaron sin documentos y fueron detenidas y devueltas a sus países de origen por las autoridades migratorias.⁹ Puede observarse que 2005 registró el mayor número de devoluciones de centroamericanos, el flujo se incrementó 56.4% respecto a 2001. En ese mismo periodo, el ingreso de trabajadores documentados creció solamente 12%. Esto da cuenta de las transformaciones en los flujos migratorios. Después se hace notorio un descenso en ambos procesos; para 2010, el porcentaje de trabajadores fronterizos había disminuido 37% respecto a 2005, mientras que las devoluciones lo hicieron en 66 por ciento.

⁹ Las devoluciones son solamente un indicador de la inmigración indocumentada, ya que no es posible contabilizar a aquellas que lograron evitar su detención.

Algunas posibles explicaciones de esta significativa disminución en las devoluciones, y por lo tanto en los flujos migratorios, son la desaceleración económica y la crisis en Estados Unidos a partir de 2007, una eficacia en la política de contención y expulsión de Estados Unidos y México,¹⁰ el aumento en las tarifas que cobran las y los traficantes de personas para cruzar México, entre otros. No obstante, es importante analizar estas cifras con cautela, porque la disminución en los registros migratorios no significa que haya una caída en los flujos. Como lo explica Casillas,¹¹ el descenso en los flujos de migrantes comenzó a registrarse en 2006, cuando se nombró a cuatro comisionados del INM. Este hecho tuvo un impacto también en las coordinaciones –instancias más cercanas al titular de acuerdo con el organigrama del Instituto– de delegados en los estados por reacomodos y por acusaciones de corrupción. Este factor debe sumarse al impacto de los desastres naturales, particularmente el Huracán Stan, que provocó una suspensión temporal y una disminución permanente de los operativos de control realizados por el INM. Además, las condiciones socioeconómicas en los países centroamericanos no han mejorado en los últimos años y las deportaciones desde Estados Unidos hacia Centroamérica siguen por decenas de miles cada año. En otras palabras, los factores de “empuje” siguen presentes, y dotar de un peso preponderante a la economía estadounidense implica dejar a un lado muchas variables de carácter estructural y social, así como la “agencia” de las personas migrantes y sus familias.

Es interesante señalar que cuando las cifras de detenciones y aseguramientos caen, precisamente a partir de 2007, también es cuando se incrementa la actividad de los traficantes y empiezan a surgir graves problemas, como la multiplicación de las prácticas de extorsión, secuestro y muerte de migrantes.

¹⁰ Las cifras de la EMIF SUR (Conapo, 2009) reportan que en el periodo 2004-2009 hubo un incremento constante en el número de migrantes guatemaltecos devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses. Mientras que en 2004 se devolvieron 5 mil; para 2009 la cifra había superado los 31 mil.

¹¹ Entrevista a Rodolfo Casillas, 22 de febrero de 2012.

Secuestro de migrantes, vulnerabilidad al extremo

La primera consecuencia del incremento en los controles fronterizos en Estados Unidos y la mayor presencia de fuerzas de seguridad en las rutas migratorias que atraviesan México ha sido obligar a los migrantes a transitar por nuevas caminos, más solitarios y peligrosos, y a una mayor utilización de intermediarios o polleros, quienes a su vez han cambiado su perfil de prestadores de un servicio a traficantes que lucran con la necesidad de las personas. La industria de la migración se ha fortalecido, y lo que para algunos es una estrategia de sobrevivencia, para otros es la posibilidad de hacer negocios ilícitos. El contrabando de migrantes había sido una actividad dominada por individuos, algunas veces vinculados con la familia o comunidad del migrante que se encargaban de guiarlos en su cruce hacia Estados Unidos. Este tipo de “polleros” ha sido sustituido por unas cuantas organizaciones que operan a mayor escala, están mejor financiadas, presentan mayores grados de sofisticación, y por supuesto cobran cuotas más elevadas. Se trata de organizaciones guiadas solamente por el afán de lucro. Las condiciones del tránsito dejaron de ser un factor importante y aumentaron las noticias de migrantes abandonados en el desierto, encierros en cajas de camiones sin ventilación ni espacio suficiente, y retención de migrantes hasta no obtener el pago por parte de sus familiares. El tráfico de migrantes dio paso entonces a la industria del secuestro, y en algunos casos, a la muerte de migrantes.¹²

A principios de 2007, la violencia ejercida y, por lo tanto, los delitos cometidos contra las y los migrantes irregulares en tránsito que buscaban llegar a Estados Unidos, tomaron una nueva dimensión. En este año se comenzó a visibilizar en la región sur-sureste de México, particularmente en el sur de Veracruz y la frontera territorial entre Oaxaca y Chiapas, el secuestro de migrantes centroamericanos(as) con dos fines: extorsionar a sus familias y, en casos más severos, traficar con sus órganos. En la zona ubicada entre Orizaba y Tierra Blanca, comenzaron a aparecer comandos armados que llegaban a las vías del tren para secuestrar a las y los migrantes. En aquel entonces cruzaban por ahí, en promedio, 500 personas diariamente (Córdova, 2010).

¹² Los migrantes mexicanos también son víctimas de secuestro, pero en este trabajo nos concentraremos en la situación de la migración, principalmente centroamericana, en tránsito por el país.

La relevancia de esta región radica en que ahí se juntan las dos principales rutas de tránsito de migrantes: la Ruta del Pacífico, que viene desde Tapachula-Arriaga-Ixtepec hasta el sur de Veracruz, y la Ruta del Golfo, que inicia en la zona de Balancán y Tenosique, en Tabasco, y llega hasta Coatzacoalcos. En otras palabras, la delincuencia organizada vio en la región del Istmo de Tehuantepec un espacio estratégico para comenzar a secuestrar a las personas migrantes, tal como lo hizo el gobierno mexicano para implementar el Plan Sur, pero en este caso con mayor eficacia.

Sin embargo, no fue sino hasta inicios de 2009 cuando este tema comenzó a tener visibilidad nacional e internacional. En marzo de ese año, el Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, mencionaba que:

Organizaciones civiles denunciaron secuestros sistemáticos con fines de extorsión de los que eran víctimas los migrantes con parientes en los Estados Unidos para que éstos enviaran dinero a cambio de la liberación de sus familiares en México. Esos incidentes no se suelen denunciar si los familiares en los Estados Unidos carecen de documentación y no quieren dar la alarma por temor de ser deportados, lo cual aumenta los niveles de impunidad. Se pusieron de relieve las denuncias de secuestros de mujeres que entrañaban además violencia sexual (Bustamante, 2009).

En noviembre de 2009, el Senado de la República, a través de la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, convocó al Foro de análisis: El Secuestro de Migrantes en México, al que asistieron la CNDH, actores relevantes del ámbito académico, representantes consulares de Centroamérica, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos expertos en el tema, con el objetivo de compartir experiencias y escuchar propuestas de solución que permitieran implementar acciones legislativas para abatir este delito. En este foro se señaló que el secuestro de migrantes es una modalidad delincuencial surgida en 2007 como una actividad colateral al fenómeno de la migración y que ha ido en incremento debido a la ineficiencia del sistema de procuración de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar este delito.

Durante los últimos años la situación ha empeorado. En 2010, el tema del secuestro de migrantes cobró gran relevancia en la opinión pública nacional e

internacional. En primer lugar, en febrero se publicó el *Informe Especial sobre Secuestro a Migrantes* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el cual señala que en el periodo de septiembre de 2008 a febrero de 2009 se registraron 198 eventos de secuestro, en los que se vieron afectadas 9 758 personas; casi 95% de éstas fueron víctimas del crimen organizado, en los casos restantes hubo participación de funcionarios públicos. Las víctimas fueron en su mayoría de nacionalidad hondureña, seguidas por salvadoreña y guatemalteca (CNDH, 2010).

En marzo de 2010, se realizó una audiencia pública en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CNDH), donde organizaciones de la sociedad civil presentaron la situación de los derechos humanos de los migrantes a partir de la experiencia de casas de refugio atendidas por la iglesia católica. Poco después, en abril, Amnistía Internacional publicó el informe *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México* (2010), un recuento de los peligros del viaje: secuestros, amenazas, agresiones, violencia contra las mujeres, desapariciones y muertes. El documento señala también el exceso en el uso de la fuerza y la extorsión como problemas que enfrentan los migrantes en los puestos de control de autoridades mexicanas.

Un segundo informe de la CNDH que documenta los casos de secuestro entre abril y septiembre de 2010 (CNDH, 2011), estima que el número de víctimas de secuestro ascendía a más de 11 000. En 44.3% de los casos se trata de hondureños; 16.2% de salvadoreños, y 11.2% de guatemaltecos. Los estados en que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro son Veracruz, en primer lugar, seguido de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas. Puede verse que la situación no ha mejorado, los secuestros continúan, la matanza de 72 migrantes en Tamaulipas, en agosto de 2010, y la desaparición de entre 40 y 50 en Oaxaca, en diciembre de ese mismo año, fueron solamente signos iniciales de un problema que se ha agravado.

Diversas autoridades del poder ejecutivo federal han manifestado que el secuestro de migrantes se originó a raíz de que el gobierno mexicano comenzó a presionar y “ahogar” a las redes de la delincuencia organizada que traficaban con estupefacientes y las obligó a encontrar en otros delitos una forma de lucro. Incluso el entonces presidente, Felipe Calderón (2011), expuso esta aseveración. Sin embargo, como afirma Casillas, “el secuestro de migrantes no es una medida

desesperada del crimen organizado [...] sino la expresión concreta de su capacidad de desarrollo, organización e innovación que vincula a nacionales de otros lugares de México y a algunos centroamericanos con poblaciones locales” (2011: 61).¹³ La participación de la delincuencia organizada refleja su capacidad de innovar y replantear, y la carencia de una estrategia del Estado para hacer frente a esta innovación que afecta y atañe a las personas más vulnerables.

Cabe destacar que cuando se secuestra a un(a) migrante, implícitamente se cometan otros delitos, fenómeno conocido como “interdependencia vertical”, que ocurre cuando la delincuencia organizada debe cometer otros delitos para cumplir con su fin último (Adamoli, 1998).¹⁴ De tal forma, las y los migrantes secuestrados pueden ser torturados, violados sexualmente, sus órganos pueden ser extraídos, o pueden ser víctimas de trata y homicidio. Por lo general, las víctimas son confinadas en “casas de seguridad”. Más aún, en ocasiones el secuestro de migrantes acarrea el delito de desaparición forzada de personas, dada la participación de autoridades en los actos delictivos, también hay casos en donde se asesina a las y los migrantes (Delgadillo y Rojas, 2011).

Sin embargo, es bien sabido que las y los migrantes irregulares no suelen denunciar los delitos de los cuales son víctimas. En algunas ocasiones no lo hacen por temor a las autoridades –porque han atestiguado la colusión de las personas que perpetran el crimen con las autoridades–, por temor a ser deportados(as) o porque para ellos(as) es más importante continuar su viaje.

Las medidas tomadas por el gobierno mexicano son importantes, pero como señala el citado informe de Amnistía Internacional, los abusos contra los migrantes indocumentados no son prioridad para muchas autoridades estatales y federales, especialmente si no hay indicios claros de la participación directa de funcionarios. Aunque la causalidad principal sea de las bandas delictivas, la complicidad o indiferencia de las autoridades juega un papel importante. La incapacidad de

¹³ Para ver un relato detallado sobre cómo la delincuencia organizada ha ido ganando terreno en el negocio que representa el tráfico de personas y el secuestro de las mismas, particularmente en el estado de Tabasco, véase O. Martínez (2009).

¹⁴ Esto mismo sucede con el tema del tráfico de personas. En este caso, el fin último es llevar a las personas de un país a otro, pero para poder hacerlo usualmente las redes de la delincuencia tienen que cometer otros delitos, como la falsificación de documentos o la corrupción de funcionarios públicos.

garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación efectiva de estos abusos genera un clima de desatención e impunidad (Amnistía Internacional, 2010). Claramente, la falta de una respuesta visible y contundente ante una amenaza permanente hacia los migrantes es muestra de una carencia de un paradigma ético que implicaría el escándalo y la acción para detener los abusos.

LAS RESPUESTAS DESDE EL ESTADO MEXICANO:
EL RETO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹⁵

Los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los relatores especiales de la Organización de Naciones Unidas y de organizaciones de la sociedad civil, además del innegable aumento en el delito de secuestro de migrantes han obligado al gobierno mexicano a elaborar algunas acciones de política para enfrentar lo que se ha convertido en una crisis humanitaria.

Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra migrantes en tránsito por territorio mexicano

En julio de 2010, unas semanas antes de que se descubrieran los 77 cadáveres de migrantes en San Fernando, Tamaulipas, el gobierno federal publicó el Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano. Además de brindar un contexto general sobre la migración irregular en tránsito por México y delinear el marco jurídico con el que se cuenta para hacer frente los delitos contra migrantes, el gobierno presenta su estrategia de colaboración interinstitucional, que se integra por cinco componentes: prevención, visibilidad de las víctimas a través del acceso efectivo a la justicia, combate frontal al delito, atención a los migrantes

¹⁵ El 30 de abril de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Especial de Migración 2014-2018, debido a lo reciente del programa, no se incluye su análisis en este trabajo.

víctimas del delito, y fortalecimiento de la cooperación internacional (Gobierno Federal, 2010).

El documento destaca los avances en el marco normativo para la protección de migrantes: despenalización de la migración indocumentada,¹⁶ la adecuación del marco legal en materia migratoria, las leyes especiales que se han promulgado en algunas entidades federativas y la tipificación de los delitos de secuestro y trata de personas. También incluye las mejoras en el marco institucional para la protección de los migrantes: el Plan Integral para la frontera sur y las instancias que se han generado dentro del INM como los Grupos Beta, los Oficiales de Protección a la Infancia, la modernización de instalaciones migratorias, entre otras. Analiza los temas de secuestros y abusos, menciona las acciones que se han realizado para combatirlos y termina con una propuesta de política pública para atender con mayor eficiencia el problema.

Como eje rector de esa estrategia se encuentra el Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, firmado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el INM. De acuerdo con el Informe, en dicho convenio se establecieron compromisos entre las partes para realizar e impulsar estrategias y acciones coordinadas, con la finalidad de prevenir y combatir el secuestro. Adicionalmente, se previó establecer acciones específicas que facilitaran la promoción de la denuncia, brindar capacitación, elaborar estudios y diagnósticos especializados, y establecer un foro específico que permitiera darle seguimiento puntual a las estrategias, así como evaluar sus resultados y proponer nuevas líneas. El informe también menciona algunos convenios coordinados por SEGOB para diseñar e implementar acciones en materia de atención y apoyo a personas extranjeras víctimas del delito, entre los que se encuentran los migrantes víctimas de secuestro. Se menciona que los primeros convenios se negociaron con los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, dado que ahí se encuentran las mayores zonas de incidencia

¹⁶ El 21 de julio de 2008 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de los artículos 118, 125 y 127, y la derogación de los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de la Ley General de Población. Antes de la reforma a la Ley General de Población, la migración indocumentada era penalizada, la reforma establece que las sanciones serán ahora por una falta administrativa y la multa de 20 a 100 días de salario mínimo.

de este delito contra migrantes, y se prevé una colaboración entre el INM y las procuradurías locales para intercambiar información y garantizar el acceso efectivo de las víctimas al sistema de justicia y a los mecanismos de atención y apoyo médico y psicológico.

La firma de este convenio representa un avance importante, ya que facilita la interlocución y coordinación de la federación con las autoridades locales. Sin embargo, hasta ahora, cuatro años después de que se dio a conocer el convenio y las acciones específicas, no existe información pública que permita conocer a la ciudadanía por lo menos dos aspectos: el primero es el contenido del convenio, ya que no fue publicado, y el segundo es si alguna de las acciones específicas se ha implementado y si ha tenido algún impacto. La falta de información pública sobre el convenio representa una limitante para que las y los ciudadanos mexicanos y extranjeros podamos participar de manera informada en el monitoreo y/o evaluación de este importante instrumento, impidiendo así hacer una valoración del mismo y de cómo se ha implementado.

La Ley de Migración

Como parte de una estrategia para avanzar en la garantía de los derechos de las y los migrantes, el Ejecutivo federal promulgó en mayo de 2011 la Ley de Migración que en su artículo 2º establece que dentro de los principios en que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano está el:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular pre-configurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada (Gobierno Federal, 2011).

También es relevante que en el mismo artículo se estipula que: “El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá

recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos” (Gobierno Federal, 2011).

El Capítulo II de la Ley abarca el tema de la estancia de extranjeros en el territorio nacional, particularmente el artículo 52, que sienta las bases, de manera indirecta, para el otorgamiento de visas humanitarias a personas extranjeras irregulares que han sido víctimas de un secuestro. Existen otros artículos que son relevantes en este sentido. En el artículo 93 se autoriza al INM para recibir y atender denuncias por la presunta comisión de delitos, como si fuese un Ministerio Público. De acuerdo con el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. (INEDIM, 2011), dicho artículo contraviene lo estipulado en el artículo 1º de la Constitución, el artículo 2º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al facultar a una autoridad distinta al Ministerio Público para recibir denuncias de presuntas conductas delictivas cometidas por personas extranjeras, estableciendo así un régimen especial y discriminatorio. Esto implica que es una misma autoridad quien recibiría y atendería las denuncias, por un lado, y, por otro, tendría que resolver, de manera objetiva e imparcial, la situación migratoria de la persona denunciada o de quienes se encuentren en situaciones similares o análogas.

Los artículos 113 y 133 garantizan protección de los derechos humanos de las y los migrantes víctimas de un delito, que deseen colaborar con las autoridades en el proceso judicial respectivo. Esto representa un fuerte retroceso en la concepción que el Estado mexicano tiene en materia de protección a migrantes. Digamos por qué: en los últimos años se han desarrollado dos modelos que buscan proteger a las víctimas de un delito. Por un lado, se encuentra aquél que premia la seguridad del Estado, otorgando visa de estancia temporal sólo a las víctimas que colaboran con las autoridades en un proceso judicial para castigar a las y los perpetradores del delito. Por otro, se encuentra el que busca garantizar la seguridad física y emocional de las víctimas sin importar si colaboran o no con el Estado en un proceso penal. A pesar de que en muchos países se utiliza el primer modelo, México ha basado su política de protección en el segundo, en especial cuando se trata de víctimas del delito de trata de personas, por lo que llama la atención el tratamiento retrógrada en la nueva ley de migración.

La ley ha sido objeto de críticas por parte de académicos y organizaciones sociales en algunos aspectos: a) la permanencia de facultades de autoridades distintas al INM para detener migrantes indocumentados, ya que, aunque es requisito que el INM solicite el apoyo de las instancias policiales, en la práctica permanece la posibilidad de actuar por cuenta propia; b) una visión parcial de las migraciones de tránsito, ya que solamente se atiende a aquellos que son víctimas de delito; c) la carencia de sanciones para empleadores que contratan a personas indocumentadas en condiciones laborales precarias (David David, 2011).

Desde la sociedad civil han surgido críticas por la escasa participación de la sociedad en la discusión de la ley (Sin Fronteras IAP, 2012), y se responsabiliza a esta ausencia de voces de la sociedad de algunos de los vacíos que se detectan en la ley. La participación se dio a partir de una “oferta gubernamental” sumamente limitada: el Senado, a través de un grupo de senadores, se acercó a algunas organizaciones civiles y personas en la academia para pedir retroalimentación en ciertos aspectos de la Ley. En todo momento ninguna de las dos cámaras ni el Ejecutivo realizó un ejercicio abierto y participativo no sólo para organizaciones civiles y expertos(as) en el tema, sino donde pudieran participar personas migrantes para dar una retroalimentación sobre el contenido específico de la iniciativa de Ley. Sin duda, un ejercicio de esta naturaleza habría podido disminuir los riesgos de que la ley integrara artículos que contravinieran la Constitución y otros instrumentos internacionales de los cuales México es signatario.

LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS: UN IMPERATIVO ÉTICO

La forma en que se ha utilizado el concepto de ciudadanía como herramienta de exclusión, ilegalización y deshumanización del “otro”, influye en la potenciación, o por lo menos en el mantenimiento de algunos delitos que se cometen contra las y los migrantes y sus familias. En este sentido, Casillas estipula que “el nacionalismo que para fortalecer la identidad nacional –no importa lo que esto signifique– enaltezca determinadas virtudes locales y menosprecie las identidades nacionales vecinas constituye, por ejemplo, una manera de favorecer el maltrato hacia la otredad extranjera” (Casillas, 2011: 149). En otras palabras, el concepto de

ciudadanía y la forma en que el Estado construye este concepto y lo implementa menospreciando a la persona “diferente”, puede generar cierta violencia, que en términos jurídicos se traduce en delitos contra las y los migrantes.

El menosprecio por el otro da pie a los abusos y daños contra él. “La extracción simbólica de atributos del extranjero permitirá, en consecuencia, el robo de los bienes que los migrantes puedan portar, o que sus parientes puedan remitir a la red de traficantes o de secuestradores como pago de rescate” (Casillas, 2011:149). A esto se le añade que el discurso que vincula a la migración con la seguridad suele provenir de algunos sectores del Estado que promueven expresiones de discriminación, racismo y en general la criminalización de las y los migrantes (Herrera Lasso y Artola, 2011).

Coincidimos con Gabriel Bello en que la ética de la alteridad y del reconocimiento puede permear el razonamiento para dar un giro a las malas respuestas que se han dado al tema migratorio. Desde la ética de la alteridad, la valoración del otro que nos enfrenta deja de ser negativa y permite que seamos interpelados y afectados por su rostro vulnerable que interpela al yo o al nosotros (comunidad receptora) por su vida, por su hambre, por las carencias que le hacen vulnerables, pero también por lo que puede remediarlas (Bello, 2011).

Se requiere de una ciudadanía diferente a la que vivimos, que no sea productora de “ilegales” sin derechos y propicios a ser víctimas de delitos. Históricamente, las y los migrantes han sido objeto de delitos menores, como el robo o extorsión, perpetrados por particulares en contubernio o en complicidad silenciosa con autoridades mexicanas de los tres niveles de gobierno. Estos delitos menores dan pie a delitos de otra índole. Por ejemplo, dado que la mayoría de los delitos cometidos en contra de las y los migrantes irregulares en tránsito no son denunciados, las y los victimarios ven en este sector una especie de “nicho de mercado”.¹⁷ En

¹⁷ Generalmente, las y los migrantes en tránsito no denuncian ante las autoridades competentes los delitos de los que son víctimas. Esto lo hacen por dos motivos, principalmente. Primero, porque saben que las autoridades en varios niveles se encuentran coludidas con las y los victimarios particulares. Relatos sobre esto se pueden encontrar en los informes publicados por la CNDH en los años 2009 y 2011. En otras palabras, no confían ni en las autoridades ni en el sistema de imparcialidad de justicia. El segundo motivo es porque usualmente desean seguir con su viaje hacia Estados Unidos y no quedarse en México a iniciar un proceso judicial.

este sentido, se genera una espiral de violencia y de delitos porque las personas que antes extorsionaban o robaban a migrantes se vuelven colaboradores de redes de traficantes de personas y de drogas mucho más sofisticadas, y encuentran en las y los migrantes irregulares una forma fácil de ganar dinero.

Como bien lo mencionan Herrera-Lasso y Artola: “es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen” (2011: 11). El caso de los flujos de centroamericanos(as) que cruzan por México con dirección al vecino país del norte es un buen ejemplo. Las políticas de control restrictivas de Estados Unidos y de México, construidas y sustentadas a partir de los conceptos de frontera y ciudadanía, han orillado a las personas a acudir a las redes de tráfico de personas, que en el último lustro han sido cooptadas por organizaciones que usualmente no lucraban con este “negocio”. La consecuencia más trágica es el secuestro y asesinato de migrantes.

¿Cómo entonces puede un Estado moderno, que es el que ilegaliza y orilla a las personas a la clandestinidad, generar políticas desde una perspectiva ética que ponga en el centro el bienestar de cualquier persona? La respuesta radica en transformar la formalidad jurídica en el campo que genera la ilegalidad: el teórico-político. Ante un sistema que discursiva y económicamente promueve la ética liberal igualitarista, las éticas comunitaria y realista se trastocan y se abre una ventana de oportunidad en la arena política; más en un país donde la mitad de las personas cuentan con un familiar en el extranjero y las implicaciones que eso conlleva. La clave entonces se convierte en cómo poder transformar la realidad política con base en conceptos que permitan aprovechar las grietas de aquellas éticas que lejos de incluir, excluyen.

Se trata de dar sentido a los movimientos, las organizaciones y la academia progresistas y aprovechar la “fractura irreparable” de la que habla Bello. Ese resquebrajo es el que nos puede permitir impulsar soluciones desde la ética igualitaria, aquella que todas las élites promueven y fomentan en el ámbito económico. Como parte de esto, debemos presionar para que México impulse una política migratoria basada en un paradigma diferente, o por lo menos que se construya a partir de la redefinición de los conceptos que le sustentan como Estado-nación. Con el fin de avanzar en este sentido, es menester del Ejecutivo federal generar un espacio de interlocución donde las organizaciones de migrantes y las de la sociedad civil

podamos participar activamente para, por lo menos, redefinir las implicaciones de los conceptos que son los pilares de las políticas migratorias a partir de la ética realista: fronteras y ciudadanía –y en la forma en que éstos deben traducirse en el marco de la política pública–. Idealmente, en este espacio deberán participar también los otros poderes de los tres órdenes de gobierno, tal como lo manda el artículo 2º de la Ley de Migración.

Este proceso pondría a México en la vanguardia internacional y permitiría entonces construir una política “tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos” como lo estipula la Ley de Migración. Mientras miles, cientos, decenas o incluso una persona migrante siga siendo secuestrada y/o asesinada, será difícil argumentar que la política migratoria del Estado mexicano toma en cuenta nuestra tradición humanitaria y nuestro compromiso indeclinable con los derechos humanos.

En la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía, los derechos humanos presentan una paradoja: es cierto que traen consigo la demanda de derechos económicos y sociales, pero la ciudadanía no se agota en el soporte de esos derechos, ya que integra también la solidaridad como responsabilidad cívica por el bien común (Ponce de León, 2003) donde participamos tanto “nosotros” como “los otros”. Las migraciones son también una oportunidad para profundizar en categorías morales de acogimiento, hospitalidad y responsabilidad donde quepan diversas voces. Si el llamado de la ética de la alteridad permanece débil y no llega a oídos de los que diseñan las políticas migratorias, éstas seguirán basándose en los intereses de algunos, quizá muchos actores, pero seguirán excluyendo los de los principales afectados y se mantendrá el círculo perverso que ilegaliza a aquellas personas que sólo buscan su bienestar, y en algunos casos, su sola supervivencia.

REFERENCIAS

- Adamoli, S. (1998), *Organised crime around the world*, Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control.
- Amnistía Internacional (2010), *Víctimas invisibles, migrantes en movimiento en México*, <http://goo.gl/dz8uCZ>

- Andreas, P. (1996), "U.S.-Mexico: Open markets, closed borders", *Foreign Policy* (103), 51-103.
- Armijo Canto, N. (2011), "Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad", en N. Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Batistella, G. (2012), "As contribuições da ética na gestão das migrações", *Ciberteología, revista de teología y cultura*, <http://goo.gl/sQqC8q>
- Bello Reguera, G. (2012), "Emigración e ilegalización: una mirada ética", *DILEMATA* (8), 83-97.
- Bello Reguera, G. (2011), *Emigración y ética. Humanizar y deshumanizar*, Madrid, Plaza y Valdés.
- Bustamante, J. (2009), *Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Misión a México*, Consejo de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Bustamante, J. (2009), *Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Misión a México*, Consejo de Derechos Humanos-Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/Add.2.
- Calderón Hinojosa, F. (2011), Palabras de inauguración, Tercer Foro Internacional sobre Migración y Paz, México.
- Casillas, R. (2011), "Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra", en N. Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Casillas, R. (2007), *Una vida discreta, fugaz y anónima, los centroamericanos transmigrantes en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Organización Internacional para las Migraciones, México.
- Castillo, M. A. (2011), "Los flujos migratorios en la frontera sur de México", en *Amérique Latine histoire et mémoire*, Les Cahiers, <http://goo.gl/f7dLx1>
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2011), *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, <http://www.cndh.org.mx/InfEspecialSecuestroMigrantes7.pdf>
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2010), *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>

- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2009), *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México* (EMIF SUR), http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/EMIF_Sur_2009
- Córdova Alcaraz, R. (2010), “Seguridad del migrante, pública y nacional, en la frontera Sur de México”, *Frontera Sur*.
- David David, S. (2011), “Retos y desafíos de la ley de migración”, *La Jornada*, 06 de junio.
- Delgadillo, A. L. y C. Rojas (2011), *Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México.
- Diario Oficial de la Federación (2011), *Ley de Migración*, Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal.
- Foucault, M. (2001), *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Alianza.
- Gobierno Federal (2010), “Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano”, México, <http://www.scribd.com/doc/35004119/Informe-de-Migrantes-CIDH>.
- Herrera Lasso, L. y J. Artola (2011), “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, N. Armijo (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Holliefield, J. (2006), “El emergente Estado migratorio”, en A. Portes, y J. DeWind (eds.), *Repasando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Porrua.
- Ibrahim, M. (2005), “The secularization of migration: a racial discourse”, *International migration* (43), 163-187.
- Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C. (2011), *La Ley de Migración frente a los Derechos humanos*, México, INEDIM.
- (INM) Instituto Nacional de Migración (2012), *Boletín mensual de estadísticas migratorias*.
- Jiménez, M. (2009), *Humanitarian crisis: migrants deaths at the US-Mexico border*. Comisión Nacional de Derechos humanos, American Civil Liberty Union, Mexico.
- Kymlicka, W. (2006), *Fronteras territoriales*, Madrid, Trotta.
- Martínez, O. (2009), “Nosotros somos los Zetas”, *El Faro*.

- Narváez, J. C. y N. Frías (2011), “Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes de tránsito por México: develando el mito”, Tercer coloquio de Migración internacional, San Cristóbal de las Casas.
- Pecoud, A. y P. Guchteniere (2006), “International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility”, *Journal of Borderland Studies*, 21 (1), 69-86.
- Ponce de León, F. (2003), “La ciudadanía en tiempos de globalización y migración”, Conferencia regional sobre globalización, migración y derechos humanos, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Schnapper, D. (2002), “Citizenship and national identity in Europe”, *Nations and Nationalism* (8).
- Sassen, S. (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.
- Sin Fronteras IAP (2012), *Seguirán violaciones a derechos humanos de la población migrante, Ley de Migración y su reglamento no garantizan sus derechos*.
- Weaver, O. (1993), “Social security: the concept”, *Identity, migration and the new security concept in Europe*, 17-40.

NATALIA ARMijo-CANTO

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo, integrante del Consejo Directivo del Centro de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede).

RODOLFO CÓRDOVA-ALCARAZ

Maestro en Estudios sobre Migración, integrante de Fundar, Centro de Análisis e Investigación y de la Red Internacional de Migración y Desarrollo; presidente del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración 2013-2015.

CIUDADES MÁS SEGURAS

CIUDAD MÁS SEGURA COMO PARADIGMA ÉTICO

*Franz Vanderschueren**

RESUMEN

El presente artículo analiza las implicancias éticas del programa Ciudades más Seguras promovido por ONU HABITAT, en 1996, y de su validez actual como respuesta a la delincuencia urbana percibida como una manifestación de crisis social. Intentar abordar la delincuencia obliga a enfrentar sus causas, dado que el carácter masivo del fenómeno muestra que éste tiene raíces profundamente ancladas en la sociedad actual y que los más desfavorecidos son sus principales víctimas. Se descartan los enfoques puramente represivos por dos razones principales: la primera, su ineficacia y la división que provocan en la ciudadanía, además del reforzamiento de la exclusión social y la segregación espacial; y la segunda, su contribución a atemorizar a la opinión pública, a difundir el miedo y a infantilizar a la sociedad al delegar su responsabilidad a las autoridades gubernamentales. Destaca también la deficiencia de las soluciones disuasivas, como el sistema privado de seguridad, ya que eluden el problema ético de fondo de las causas de la delincuencia y transforma la seguridad en una mercancía.

En general, se privilegia la prevención social como opción ética que deriva de la responsabilidad de todos los ciudadanos, de la multicausalidad de la delincuencia, de la pérdida de controles informales en las ciudades, de las carencias de las instituciones de socialización y de los efectos, a veces perversos, de las políticas sociales. Aún así, no basta con privilegiar la prevención, hay que definir quiénes son sus actores. La originalidad de la respuesta de Ciudades más Seguras es que identifica a las autoridades locales como gestores y coordinadores de este trabajo en cooperación con la sociedad civil y los actores locales, en alianza con el Estado central

* Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo-e: franzv@uahurtado.cl

y en redes que abarcan el aparato de estado, la sociedad civil, los actores locales y el sistema privado de seguridad. La posibilidad de éste camino requiere un liderazgo local capaz de promover una visión cohesionadora que permita la apropiación progresiva de la prevención y la generación de una cultura de la prevención entre los ciudadanos. Exige también la existencia de sólidos equipos técnicos en el municipio, capaces de llevar a cabo la participación ciudadana y conducirla hacia la corresponsabilidad en materia de seguridad a través de instrumentos como el diagnóstico participativo, la formulación e implementación de prioridades estratégicas consensuadas entre los habitantes, el monitoreo de programas que garantizan su coherencia, y la integralidad del enfoque de prevención capaz de abordar la totalidad de los problemas en forma progresiva.

Basando el análisis en una evaluación del programa Ciudades más Seguras, se verifican varias etapas en este proceso. En su inicio, una fase de dominio progresivo de los instrumentos y otra de consolidación, que en el caso mexicano corresponde al desafío de la continuidad de un periodo de gestión municipal a otro. Por último, el artículo subraya que la cultura de la prevención es el objetivo principal de largo plazo y el mayor desafío ético de ciudad más segura, porque responsabiliza a los ciudadanos, y la política de prevención es, sobre todo, una política de convivencia y de cohesión social.

Palabras clave: delincuencia, crisis social, factor, pobreza, abordaje, actores y gestores, monopolio estatal, autoridades y actores locales, prevención, Ciudades más Seguras, gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana.

ABSTRACT

This article analyzes the ethical implications of the Safer Cities program promoted by UN HABITAT in 1996 and its validity today as a response to perceived urban crime as a manifestation of social crisis. To try to address crime requires confronting its causes, since the mass nature of the phenomenon reveals that it has roots deeply anchored in today's society and the poorest are the main victims. Purely repressive approaches are discarded for two main reasons: the first, ineffective and causing division among citizens, besides the strengthening of social exclusion and spatial segregation, and second, their contribution to frighten the public, to spread fear

and to infantilize society while delegating that responsibility to the government authorities. Also there's a noteworthy deficiency deterrent solution such as private security system, as circumventing the ethical problem of the underlying causes of crime and safety becomes a commodity.

Generally prevention is privileged as an ethical choice that derives from the responsibility of all citizens of the multiple causes of crime, the loss of informal controls in the cities, the lack of social institutions, and the impact, sometimes perverse, of social policies. Still, privileging prevention is not enough, there's a need to define who its actors are. The originality of the response of Safer Cities is that it identifies local authorities as managers and coordinators of this work in cooperation with civil society and local stakeholders, in partnership with central government and networks to cover apparatus state, civil society, local stakeholders and the private security system. The possibility of this path requires local leadership capable of promoting a cohesive vision to the progressive appropriation of prevention and the creation of a culture of prevention among citizens. It also requires the existence of strong technical teams in the town, capable of carrying out citizen participation and lead to the safety responsibility through instruments such as participatory diagnosis, formulation and implementation of strategic priorities agreed between the inhabitants, monitoring program that ensures consistency and comprehensiveness of the prevention approach able to address all the problems progressively.

Basing the analysis on an evaluation of the Safer Cities program, several steps in this process are verified. In the beginning, a phase of progressive mastery of the instruments and other consolidation in the Mexican case is the challenge of continuity from one period to another municipal management. Finally, the article stresses that the culture of prevention is the main long-term objective and the greatest ethical challenge of safer city because responsible citizens and prevention policy is primarily a policy of coexistence and social cohesion.

Key words: delinquency, social crisis, factor, poverty, approach, actors and managers, state monopoly, authorities and local actors, prevention, Safer Cities, democratic governance, public safety.

INTRODUCCIÓN

La creación del programa Ciudades más Seguras (Safer Cities) de ONU HABITAT en 1996, marca una ruptura en materia de seguridad en las ciudades de los países en vía de desarrollo; apunta a una orientación preventiva y a una descentralización de la gestión de la seguridad desde las mismas ciudades. Se dio en un momento de toma de conciencia de un proceso de urbanización mundial acelerado a fines del siglo XX. Su aplicación –hasta el día de hoy– muestra su validez, su potencial y evidencia varios desafíos éticos que plantea el abordaje del problema de la criminalidad en el contexto urbano actual.

LA DELINCUENCIA COMO MANIFESTACIÓN DE CRISIS DE UNA SOCIEDAD

La creación del programa Ciudades más Seguras (C+S) tuvo lugar en un contexto nuevo para la seguridad, ya que la casi totalidad de los países, entre los años 1960 y 1990, vieron su tasa de delincuencia crecer en forma exponencial. Este crecimiento se verificó en Estados Unidos, desde 1960, y después en los países industrializados, y a partir de los años 80 en los países en desarrollo. “En un espacio de 30 años hemos transitado de una crónica del delito como excepción a una crónica del delito como cotidianidad” (Adorno, 1997). Esta situación hace que “lo que en un tiempo se veía como un ansiedad situacional y localizada, que afectaba a los individuos y vecindarios en peores condiciones, ha llegado a considerarse como un problema social fundamental y una característica de la cultura contemporánea” (Garland, 2005: 45).

Entre 1970 y 1985, en las zonas urbanas, los crímenes aumentaron 5% en promedio anual, con lo que se superó el crecimiento demográfico de las ciudades (Findlay, 2000). Este auge incluye, sobre todo, el conjunto de delitos contra la propiedad y las violencias interpersonales y aquellos relacionados con las drogas, lo que constituyó un desafío nuevo. Las primeras encuestas interregionales de victimización (1989-1992) en 30 países de todas las regiones mostraron que en las ciudades de más de 100 mil habitantes, 60% de ellos –en promedio– eran víctimas de la delincuencia anualmente (UNICRI, 1995). Es decir, a partir de 1990 es imposible no reconocer el nuevo fenómeno de la delincuencia y violencia que

afecta la casi totalidad de las ciudades del mundo¹ y su cambio de dimensión como su mayor diversidad en las áreas urbanas que hacen de este fenómeno una crisis de sociedad. Por consiguiente, no se puede eludir una respuesta sin poner en tela de juicio algunas de las funciones e instituciones fundamentales de los gobiernos, considerados como responsables de la seguridad, como también los procesos de construcción de la cohesión social.

En efecto, el auge de la delincuencia generalizado y exponencial como inexplicado (Glaeser, 2011: 152),² no constituye un aumento normal de lo que era hasta entonces un fenómeno marginal, sino una crisis de sociedad, porque indica el surgimiento de una forma de anomia, donde las reglas de convivencia no son compartidas por todos los grupos sociales.

Reconstruir consensos parece más importante en este caso que la simple contención de la violencia o de los actos en conflicto con la ley. Por ejemplo, en materia de atentados a la propiedad, delito ampliamente mayoritario, por parte de grupos juveniles, la sociedad no se enfrenta principalmente a los tipos clásicos de la delincuencia, el ladrón profesional o el pobre que roba para subsistir, sino a robos que apuntan a objetos que simbolizan la sociedad de consumo: auto, celular, laptop, etc., como lo expresa Muccielli:

El auge constante de la sociedad de consumo es acompañado así por el desarrollo de una delincuencia de apropiación que constituye una suerte de redistribución violenta operada generalmente por los que están, si no totalmente excluidos, al menos en los márgenes de esta sociedad, pero que quieren existir [...]. La “modernidad” se caracteriza pues también por esta competencia siempre más cruel por la posesión de los bienes de consumo, en una sociedad donde el anonimato facilita la tarea de los ladrones. Allí reside la característica principal de las transformaciones del medio siglo que ha pasado (Muccielli, 2010: 189).

¹ Escribe Glaeser sobre EE.UU.: “Entre 1960 y 1975 todos los progresos realizados durante el periodo 1930-1960 se evaporaron y las ciudades se volvieron más anárquicas que nunca. La tasa de asesinatos de Nueva York se multiplicó por cuatro (22 /100.000 hab.) (Glaeser, 2011: 152).

² “Gran parte de las fluctuaciones en las tasas de delincuencia carece de causa manifiesta” (Glaeser, 2011: 152).

Lo que este autor caracteriza para los países europeos, que es también válido en países como Chile, además es similar para los jóvenes que entran en el tráfico de la droga ilícita, es decir, una forma de “compartir” los beneficios de la sociedad de consumo por parte de quienes, o perciben que tienen pocas alternativas interesantes o, simplemente, sintiéndose excluidos o sin perspectiva, prefieren el camino más rápido de lo ilegal supuestamente bien remunerado. “Quieren existir, aparecer, poseer y disfrutar del consumo como los otros” (Mucchielli, 2010: 189). En la misma lógica los pandilleros de los “Aztecas” de Ciudad Juárez afirman que ganan tres veces más que sus madres que trabajan en la industria maquiladora.

A quienes, por un lado, comparten sus fines, es decir, la adquisición de bienes simbólicos del éxito, pero, por otro lado, perciben que no tienen los medios para lograrlo, la sociedad de consumo genera la tentación de optar por formas violentas que expresan la frustración o la incapacidad de buscar otro camino. Esta explicación de la delincuencia, que es la de la teoría de la tensión (Merton, 1986), está presente en muchos comportamientos juveniles en conflicto con la ley y se sabe que más de la mitad de los delitos de apropiación y de violencia interpersonales son cometidos por jóvenes hombres de entre 15 y 25 años.³

Abordar este tipo de delincuencia no sólo por razones de eficiencia sino por exigencia de cohesión social, constituye un desafío ético que obliga a enfrentar sus causas, porque el carácter masivo del fenómeno muestra que tiene raíces profundamente ancladas en la sociedad actual. No hacerlo equivaldría a contener los crímenes, a través de la represión o disuasión, a limitar la prevención a una “reeducación” de aquellos que hoy están cometiendo delitos, sin modificar las condiciones socioeconómicas o urbanas que permiten la reproducción de estas formas de delincuencias. Allí radica uno de los principales dilemas éticos que plantea la delincuencia, sobre todo juvenil.

Pero la exigencia es válida también para otro tipo de delincuencia, por ejemplo, la violencia de género, que no es nueva, sino en su denuncia, debido al hecho

³ Como lo señala Sampson R., la teoría criminológica debe asumir el hecho de que gran parte de los crímenes violentos son cometidos por jóvenes adolescentes, particularmente pandilleros, y que un pandillero entrará en la carrera criminal si los controles sociales son insuficientes para tratar tempranamente los comportamientos delictuales (Sampson y Laub, 1997).

que actualmente son más intolerables comportamientos que hace medio siglo eran percibidos como normales. El proceso de “civilización de las costumbres”, evidenciado por N. Elias en 1939, va creciendo, provoca que las violencias interpersonales y las de género sean siempre menos aceptables y obliga a los estados a generar normas que reflejan esta exigencia (Elias, 2009). Pero si este proceso no va acompañado de prácticas para resolver el conjunto de conflictos locales, se arriesga a que las normas queden inaplicadas y los conflictos sin solución. El desafío ético es entonces, abordar las causas profundas de los conflictos y de los comportamientos violentos, identificando y difundiendo las prácticas que permiten disminuirlos en el ámbito local cotidiano.

LA DELINCUENCIA COMO FACTOR DE CREACIÓN DE POBREZA

Al hecho del cambio cualitativo de la delincuencia, se suma la evidencia mundial de la mayor victimización de los sectores desfavorecidos, lo que se verificó desde el inicio de los años noventa en todas las regiones. Dos razones han acentuado la victimización de los sectores más pobres: el auge de la delincuencia, que ha hecho que los habitantes de los barrios pobres tiendan a refugiarse en su domicilio y a evitar una vida pública por miedo a la propia delincuencia (Sampson y Laub, 1997). Esto conduce a una erosión del capital social de los más desfavorecidos, que pierden la confianza en sus propios vecinos, en los cuales ven potenciales delincuentes (Moser y McIlwaine, 2000). Lo que a su vez acrecienta el individualismo en los barrios en lugar del empoderamiento de las comunidades locales, y disminuye la capacidad de resolver los conflictos cotidianos, que son los que más afectan la vida comunitaria. En este sentido, hay que observar a la delincuencia como fuente de pobreza más que como consecuencia de ella.

La mayor victimización de los más desfavorecidos hace del abordaje de la criminalidad una exigencia social y ética. Y es un fenómeno que a menudo es incomprendido por los sectores de mayores ingresos.

El auge mundial de la delincuencia planteó entonces dos desafíos imprescindibles que revisten un carácter ético: cómo construir nuevos consensos a partir de una crisis de sociedad y cómo, en este proceso, proteger e incluir a los más excluidos.

LAS MODALIDADES POTENCIALES DE ABORDAJE

Varias respuestas existen y siguen vigentes hoy. Las podemos resumir en tres grandes tendencias: represión, disuasión, prevención o cualquier combinación de las tres.

El enfoque represivo

Se apoya sobre el sistema de justicia criminal (policía, justicia y cárceles), refuerza su capacidad para poder enfrentar la nueva realidad aumentando la represión y las formas de control social. Esta respuesta es la que J. Simon (2011) ha llamado “gobernar a través del delito”. Es una forma de ajuste de lo que era la política predominante antes del auge de la delincuencia.

Esta respuesta implica políticas de “mano dura” o las que adoptan eslóganes como “la tercera es la vencida”, “la tolerancia cero”, o la lógica de la mayor eficiencia contra los delincuentes o la militarización de la seguridad.

Una consecuencia directa de este enfoque es llenar las cárceles de convictos, como en Estados Unidos donde, como en Rusia, son aproximadamente de 700 convictos por cada 100 mil habitantes;⁴ mientras que Japón tiene alrededor de 60, la Unión Europea un aproximado de 110,⁵ América Latina un promedio de 150, pero en crecimiento y con la tasa más elevada de Chile, que aumentó en 15 años de 130 a 310. Esta situación puede llevar, como sucedió en algunos estados de Estados Unidos, a que el presupuesto de las cárceles supere el de la educación.

El estudio del impacto del encarcelamiento masivo ha conducido a constatar que después de su liberación, más de 60% de los ex convictos reinciden, lo que muestra que la cárcel no reeduca, sino que es una “escuela de violencia”.

Otro efecto de estas políticas de represión es la criminalización y estigmatización de sectores juveniles (Sen y Kliksberg, 2007), que se radicalizan y pasan de

⁴ En 2012, EE.UU. contaba con 712 /100000 hab. (http://fr.wikipedia.org/wiki/Prison_aux_%C3%88tats-Unis)

⁵ World Prison Brief, Centre international d'études pénitentiaires, School of Law, King's College, University of London, United Kingdom (www.prisonstudies.org).

pandillas a maras, y se transforman en aliados del crimen organizado (Savenije, 2009). El pasaje a la situación de mareros significa terminar con las riñas barriales que derivan de una voluntad adolescente de marcar el territorio del barrio, sea para controlar posibles negocios o por razones lúdicas, a una forma de asociación donde la referencia al barrio es sólo virtual. La mara defiende un territorio que es la mara misma, y su negocio y su eslogan se resume en “la mara es mi familia” (Valenzuela, 2007). Este proceso es a veces inducido por el propio crimen organizado, que coopta estos mareros ofreciendo a las maras el mercado del “sicariato”, el secuestro o la extorsión como forma de autofinanciamiento. Por ende, la represión tiende a reforzar el quiebre de la cohesión social, estigmatizando de por vida a una minoría de individuos.

Otro efecto de este enfoque sobre las ciudades es la percepción generalizada, y ampliada por los medios, de la omnipresencia de la delincuencia, en la que se estigmatizan áreas urbanas como zonas criminalizadas y sectores sociales como criminales. Esta percepción incentiva la segregación espacial, los condominios cerrados y los guetos urbanos, con lo que se fomenta el abandono de ciertas áreas urbanas. Paralelamente a esta percepción generalizada, se produce el temor al crimen: “Jugar con estos temores al crimen ha llegado a ser una estrategia dominante para los medios y los candidatos políticos. La selección de lugares donde vivir, trabajar, ir a la escuela, a comprar y a jugar se hacen a partir de la percepción de la delincuencia” (Simon, 2000: 108).

Al reforzar los aspectos represivos del Estado, este enfoque disminuye la participación ciudadana y refuerza un consenso ciudadano sobre el monopolio estatal en la lucha contra el crimen, se visualiza a los ciudadanos como víctimas y al Estado como gestor del riesgo.

Además, esta respuesta genera también un tipo de urbanismo que opone los condominios cerrados y las colonias acomodadas, a aquellos barrios deteriorados insoportables para los más desfavorecidos (Aravena *et al.*, 2005).

Sin embargo, este enfoque dispone a menudo de un respaldo en la presión de la opinión pública que exige respuestas fuertes y rápidas a la criminalidad y en la fuerza de la tradición del sistema de justicia criminal, al cual los ciudadanos han sido acostumbrados desde la infancia. “La utilización de la pena de prisión para acallar el clamor popular por mayor penalidad tiene más dividendos políticos a corto plazo (que la prevención), que es lo que realmente importa a los políticos en el

poder” (Zúñiga, 2009: 161), y, por otra parte “la creencia errónea de que el crimen se previene fundamentalmente con estrategias ‘penales’, bien incrementando el rigor del castigo, bien mejorando el rendimiento y efectividad del sistema legal, se halla muy arraigada en la cultura jurídica” (García-Pablos, 2009:194).

En resumen, esta solución no sólo es ineficaz, sino que, desde un punto de vista ético, divide a la ciudadanía y refuerza la exclusión social como la segregación espacial, contribuye a atemorizar a la opinión pública al difundir el miedo y la infantiliza al delegar su responsabilidad a las autoridades gubernamentales.

El enfoque disuasivo

Un complemento de esta respuesta fue inducido por el mundo empresarial que creó el sistema privado de seguridad, el cual, en 30 años, ha logrado superar en número a los agentes de policías de todos los países de América Latina y de otras regiones. Esta fórmula parte de dos supuestos: primero, el costo de las agencias privadas es menor que el de la formación de agentes policiales y, segundo, que la disuasión generada por la presencia de estos servicios bastaría para restringir el aumento de la delincuencia. Si el primer postulado es verdadero y constituye una aplicación de la lógica del análisis de costos-beneficios, el segundo es más dudoso porque la disuasión tiene un efecto de desplazamiento⁶ de la delincuencia.

Además, el problema que plantea el sistema privado de seguridad es que entrega a empresas privadas, cuyo objetivo es el lucro, un servicio público, lo que genera modalidades de justicia diversas y, sobre todo, ofrece sus servicios a quien puede pagar, lo que equivale a postular que la seguridad es un bien que se compra y cuya calidad y resultado estarían ligados a la suma pagada.

De hecho, el sistema privado de seguridad sirve sólo a 10% de la población, la más acomodada, dejando, por supuesto, al resto de la ciudadanía el trabajo policial predominantemente represivo.

⁶ Se entiende por desplazamiento el a veces llamado “efecto cucaracha”, el hecho de que comportamientos en conflicto con la ley en un determinado lugar reaparecen en otro lugar o bajo otra forma (Jendly, 2013: 64).

El enfoque disuasivo privilegia también las prácticas de la prevención situacional que constituyen formas de dificultar la acción delictiva, sea modificando el entorno físico, sea protegiendo mejor a los objetos atractivos, o disminuyendo la ganancia de quien roba (Rau, 2007). Esta forma de “prevenir”, útil como medida complementaria de una prevención social, también tiene el doble inconveniente cuando es aplicada aisladamente de desplazar la delincuencia y no abordar las causas de la criminalidad.

La sola disuasión es entonces una forma de eludir el problema ético de fondo de las causas de la delincuencia y de generar soluciones que se arriesgan a reforzar la exclusión social al transformar la seguridad en una mercancía que se adquiere en el mercado.

El enfoque de prevención social y comunitaria

La prevención social constituye una intervención dinámica y movilizadora de los actores y fuerzas comunitarias para abordar solidariamente la criminalidad apuntando a su génesis para neutralizar sus causas. En esta concepción “la prevención no interesa exclusivamente a los poderes públicos, al sistema legal, sino a todos, a toda la comunidad, pues el crimen no es un cuerpo “extraño”, ajeno a la sociedad, sino un problema comunitario más” (García-Pablos, 2003: 983).

La prevención social es una opción ética que deriva de varias constataciones: la responsabilidad de todos los ciudadanos, la multicausalidad de las delincuencias, la pérdida de controles informales en las ciudades, las falencias de las instituciones de socialización como la familia, la escuela, el barrio, y del aprendizaje en el trabajo, y también las carencias y efectos perversos de las políticas sociales. Se dirige a toda la población a través de la prevención primaria; focaliza los grupos en situación de riesgo a través de la prevención secundaria; mientras que la prevención terciaria está dirigida a los que ya infringieron la ley para evitar la reincidencia.

La prevención social requiere focalización e instrumentos específicos que superen el funcionamiento de buenas políticas sociales y corrijan sus carencias. Por ejemplo, la política de educación es muy útil para la gran mayoría de los alumnos, sin embargo, expulsa un porcentaje de ellos. La “escuela de segunda chance” o formas de incentivo a la permanencia en la escuela son prevenciones necesarias.

El debate político sobre prevención *versus* represión se instaló durante el periodo del auge de la delincuencia en Estados Unidos, y su aspecto ético estuvo en el centro de la discusión. El ministro de justicia del presidente Johnson, Ramsey Clark, escribió en un acta dirigida al Comité Judicial del Congreso que “el crimen refleja no sólo el carácter de quienes lo cometen, sino el carácter de la sociedad entera...lo que los criminales son y lo que han experimentado es producto de la sociedad, de la influencia de ella y de sus antepasados” (citado en Valdés, 2013: 136). Al contrario “la construcción social del delincuente como enemigo lo hace responsable de todos sus males, no siendo responsable en nada la sociedad que todos construimos” (Zúñiga, 2009: 180). Es decir, optar por la prevención refleja también una concepción del delincuente. O bien se considera al delincuente exclusivamente como una persona enteramente responsable de su situación, porque es un sujeto de decisiones racionales, o bien se considera el delincuente como un ser social y se interpreta el crimen como un acto cometido en un contexto de sociedad que produce sus delincuentes, lo cual permite identificar las causas profundas del crimen y focalizar sobre estas causas para evitar su reproducción.

Desde el punto de vista ético, la prevención social y comunitaria, al involucrar las comunidades y los actores locales, resitúan la criminalidad en su contexto social y permiten llegar a las causas del fenómeno y a la responsabilidad colectiva frente a ella y a visualizar a los delincuentes como ciudadanos.

LOS POTENCIALES ACTORES Y GESTORES DE LAS RESPUESTAS

Optar a favor de la prevención es importante, pero no suficiente, porque queda planteado el problema de quiénes son los actores principales que coordinan esta acción preventiva y cuál es el campo de su acción potencial.

MÁS ALLÁ DEL MONOPOLIO ESTATAL

Tradicionalmente, antes del auge de la delincuencia, la respuesta había sido clara: el estado se beneficia del “monopolio del uso legítimo de la violencia” a través del sistema de justicia criminal. Pero como se ha señalado, el enfoque disuasivo innovó

al utilizar masivamente al sistema privado de seguridad para contener el crimen y la violencia, que por definición no pertenece a la esfera estatal. En adición, desde la década de los noventa, se sabe que un tercio de todos los contratos del sistema privado de seguridad, tanto en Estados Unidos como en China, son otorgados por los estados respectivos (Irish, 1999). Esta innovación marcó una ruptura, no la única, con la práctica del monopolio estatal en materia de seguridad. Como también son rupturas otras prácticas como las múltiples actuaciones policiales de terceros, es decir, de actores que no son parte del aparato estatal ni tienen lo policial como función principal. Muchas son realizadas por agencias de regulación, empresas, grupos comunitarios, asociaciones profesionales, docentes o simples ciudadanos que “participan en prácticas fuera de sus actividades de rutina, como parte del esfuerzo por prevenir o controlar problemas delictivos” (Mazerolle & Ransley, 2005: 178). Por ejemplo, la asociación de médicos controla, a partir de protocolos precisos, la seriedad de las prácticas de sus asociados. Además, se sabe que para ciertos delitos, como el cybercrimen, el impacto de la actuación policial tiene menos de 10% de efecto, mientras el resto debería estar asegurado por la auto regulación de las empresas de informática (Jewkes, 2012).

Esta perspectiva no resta valor al rol del gobierno central sino que especifica su rol como el de guiar, facilitar y timonear los diversos esfuerzos de múltiples actores en función del bien común de una sociedad.

El dilema ético es, entonces, fortalecer la tradición de responsabilidad exclusiva o monopolio del Estado, o bien, asumir la realidad de la coproducción de la seguridad por diversas instituciones del estado y de la sociedad civil.

PRIVILEGIAR A LAS AUTORIDADES Y ACTORES LOCALES

La originalidad de la respuesta de “ciudad más segura” es que identifica, para la mayoría de las acciones preventivas de carácter social, a las autoridades locales como gestores y coordinadores de este trabajo en estrecha coalición o “partenariado” con la sociedad civil y los actores locales y en alianza con el Estado central. Toma acto de hecho de que el abordaje de la prevención se realiza hoy en redes que abarcan el aparato de estado, la sociedad civil, los actores locales y el sistema privado de seguridad, pero atribuye la coordinación de la formulación e implementación de los planes de prevención a las autoridades locales.

Para entender esta propuesta de coordinación es necesario comprender el carácter territorial de los delitos y de sus causas. Sean estas últimas individuales, sociales, urbanas o institucionales, se manifiestan en un territorio determinado y en ciudades fragmentadas donde “la división social del espacio tiene como componente fundamental la característica de ser la expresión espacial de la estructura de clases o de la estratificación social” (Duhau, 2003: 179).

No es lo mismo una socialización en la infancia en una familia disfuncional, que reside en un barrio marginado donde predomina el desempleo y la corrupción policial, que otra que se da en un barrio acomodado, donde el acceso al trabajo y la comodidad urbana están asegurados. De hecho, para muchos jóvenes de barrios desfavorecidos, la integración al barrio mismo y su vivencia cotidiana significa entrar en prácticas de violencia como lo ilustran las prácticas de las pandillas violentas de las colonias criminógenas y lo evidencian estudios sobre estas colonias.

La estigmatización de barrios hoy está estrechamente vinculada con una dimensión subjetiva de la segregación espacial, que tiende a identificar la pobreza con criminalidad y, por ende, con la vuelta de las clases peligrosas del fin de siglo XIX. “Se observa una estigmatización criminalizante de la pobreza, y en particular de ciertos espacios urbanos (áreas periféricas) y ciertos grupos etáreos (los jóvenes de sectores populares) [...] Estigmas territoriales en un caso, estigmas etáreos en el otro. Su combinación se constituye en una pesada y doble carga para los jóvenes de los sectores populares” (Saraví, 2008: 105).

Si las causas o factores de riesgo de los comportamientos en conflicto con la ley son territorializados, las respuestas deben serlo también y, por ende, involucrar a los actores sociales del entorno y a quienes son responsables de la gestión cotidiana de estos territorios. Hay poca posibilidad de corregir los factores de riesgo si no existe una gestión territorial de proximidad.

Estos espacios en una ciudad son principalmente aquellos del acceso a los servicios sociales y urbanos, a los espacios públicos y a los empleos en servicios adecuados para la población, sobre todo juvenil, en situación de riesgo. Igualmente, la gestión de una principal contradicción que actualmente enfrenta cualquier ciudad es la problemática de género y aquella de la relación minoría y mayoría (sexual, étnica, discapacitados etc.). Sabemos que las políticas que enfrentan estas contradicciones son diferentes de ciudad a ciudad. Por ejemplo, en México, el

Distrito Federal resuelve el problema de la minoría homosexual en forma más incluyente que en la mayoría de las otras ciudades.

A fines de los ochenta, se produce un vuelco en la tendencia a centralizar las políticas de prevención, cuando alcaldes de grandes ciudades del primer mundo empiezan a reivindicar un rol preponderante en esta materia. Las conferencias internacionales de alcaldes en Barcelona (1987), Montreal (1989), París (1991) explicitan esta reivindicación y marca una voluntad de privilegiar la prevención en las ciudades y las Naciones Unidas, a través de Ecosoc (1994); validaron esta nueva realidad afirmando el carácter multicausal y polimorfo de la delincuencia y la necesidad de un abordaje intersectorial con un plan de acción de prevención integrado y coordinado a nivel local. En América Latina, Colombia, desde 1990, ha delegado de facto la seguridad a los municipios (Acero, 2005), y las iniciativas de Bogotá y Medellín, en la década de los noventa, van a ser ejemplares en toda la región.

La opción en favor de la responsabilidad directa de las autoridades locales deriva también de su dimensión multicausal y de la diversidad de los delitos que son las consecuencias de varios factores de riesgo que tienen una expresión y, a menudo, causas locales. Por ende, la opción ética asumida por C+S se justifica no sólo por el auge de la inseguridad y por las características de esta misma, sino por una doble exigencia: la de tener en cuenta los contextos locales de segregación y la fragmentación urbana, que hace de las ciudades “un rompecabezas desarmado”, según la expresión de Canclini, así como por el rol específico de las ciudades en el acceso a servicios como forma de “derecho a la ciudad”. Se justifica también por el contexto mundial creado por la iniciativa de varias grandes ciudades que innovan al asumir un rol pionero en la materia. Por ende, el problema no es ver si la prevención es factible y operacional en el ámbito de las ciudades, porque los ejemplos exitosos evidencian una respuesta positiva, sino es el problema ético de asumir la descentralización de esta política.

EL ABORDAJE DE LA PREVENCIÓN DE CIUDADES MÁS SEGURAS

El enfoque adoptado por C+S incluye componentes fundamentales: una visión, una componente técnica y una metodología, aspectos transversales que son una

forma de gobernabilidad, un enfoque integral, una exigencia de continuidad, de respeto de los tiempos de la ciudad y de construcción de una cultura de la prevención. En cada uno hay una apuesta ética.

LOS COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Liderazgo

La focalización de estrategias preventivas en seguridad ciudadana entrega la responsabilidad esencial de la coordinación e implementación de las correspondientes políticas a los gobiernos locales. Justifica esta opción el hecho de la proximidad de las autoridades locales a la ciudadanía, lo que significa conocimiento de la realidad local, legitimidad democrática y rol pedagógico en materia de seguridad. Por ende, el gobierno local es potencialmente quien puede facilitar la participación ciudadana, orientar y articular el trabajo de los actores de la sociedad civil en su proceso de coproducción de seguridad. Puede también establecer alianzas con el estado central, de donde muchos recursos provienen.

Sin embargo, este rol no es automático. Requiere primero transparencia y respeto de los derechos humanos, lo que es obvio y básico como condición de credibilidad, aunque no se da en todas las ciudades. Pero, sobre todo, exige voluntad política que se expresa en una visión de la seguridad capaz de movilizar a la ciudadanía y, en particular, a los actores locales, una capacidad pedagógica de educar en el campo de la seguridad. “Los gobiernos locales pueden estar cerca de las necesidades ciudadanas. Y la seguridad es claramente una necesidad muy sentida. No se deriva exclusivamente del hecho que el primero sea elegido por esta última. También se supone que el gobernante local conoce ya y, aún más importante, está dispuesto a conocer mejor su municipio y lo que pasa en él. La cercanía no es sólo política, es cognitiva y pedagógica” (Mockus, 2007: 120). Aquí encontramos un dilema ético de la seguridad: o dejar al estado central la iniciativa y correr el riesgo de una política de prevención descongestionada en su implementación, pero construida fuera de los contextos locales y no apropiada por los actores locales, o bien generar un proceso de real apropiación de la prevención con un liderazgo local pedagógico.

Visión

La visión, que es el primer paso de un proceso de coproducción local de seguridad, será el enfoque inicial sobre el cual se construirá la política de prevención. Consiste en imaginar cómo crecer, vivir y trabajar en un lugar seguro, donde las personas puedan librarse del miedo, de la violencia, de la victimización y de la intolerancia y por ende convivir (ONU-HABITAT) (Universidad Alberto Hurtado, 2009: 96). Los ejemplos de ciudades exitosas como Aguascalientes, en México, (“Convive Feliz”), o Peñalolen, en Chile (“Ciudad de Hermanos”) indican dos aspectos esenciales de esta visión. Debe ser compartida y difundida , por una parte, entre los actores locales, como eje orientador que va a permitir llevar el proceso y, por otra, no puede ser la clásica llamada a disminuir la delincuencia típica de un programa policial sino una llamada a la movilización en torno a un eje que significa mejor calidad de vida solidaria.

La perspectiva de este proceso de coproducción local se orienta éticamente hacia una forma de convivencia que expresa la tolerancia y la solidaridad, y que concibe la disminución de la delincuencia como un resultado que se obtiene por añadidura y no como el objetivo central de este proceso. En ciudades fragmentadas, esta perspectiva conduce a reconstruir lazos sociales básicos, porque no hay prevención social enraizada si no hay una comunidad con un tejido social que asegura su viabilidad y sustentabilidad. Así, la visión que promueve el liderazgo local es una exigencia ética, que debe ser corroborada por la transparencia de las autoridades y de las instituciones y su respeto de los derechos humanos.

Equipo técnico

Este equipo formado por “gestores de la seguridad” coordina el trabajo, difunde los programas y los implementa con los actores locales, asegura la comunicación y el monitoreo, e interviene en la solución de crisis y es fundamental para la marcha del proceso. Pero al contrario de lo que ocurre en otros campos profesionales, la figura de los agentes de prevención no ha adquirido un currículum internacional universalmente reconocido y validado.

Desde el punto de vista ético, dos aspectos son inmediatamente relevantes: no puede ser un equipo de operadores políticos que es la tentación de algunas autoridades locales, ni tampoco subordinado a la autoridad policial, como sucede en varias ciudades mexicanas, sino pertenecer a un departamento autónomo o depender de la autoridad del alcalde. Una dependencia, sea de la política contingente o de la policía, desviaría de la perspectiva de prevención para subordinarla a la seguridad pública. Salvo donde existe una policía esencialmente comunitaria nacional, como sería el caso emblemático de los Koban japoneses, la policía difícilmente puede liderar la acción preventiva a menos que esté en situación excepcional y por carencia de una política preventiva.

Además, el equipo debe ser capaz de trabajar en forma transversal y así favorecer la intersectorialidad. El coordinador de este equipo es “un gestor de la complejidad urbana, conocedor de su diversidad y de los actores intervenientes, que sepa coordinarse con ellos a través de la cooperación inteligente” (ONU/Univ. A. Hurtado, 2009: 38).

La eficiencia, pero también la exigencia ética de mantener la orientación preventiva en todos los aspectos que afectan la prevención, obliga a asegurar tres características importantes del equipo técnico. En primer lugar, su independencia frente a la política partidaria, para transformarlo en un instrumento de una política de Estado. En el caso mexicano esto se manifiesta en la continuidad de un periodo de un presidente a otro. La permanencia de los agentes municipales de prevención, que constituyen un incipiente patrimonio de la ciudad, es esencial sino se cae en la política de empezar de cero cada tres años. En segundo lugar, su autonomía frente a la policía, evitando el obstáculo actual de muchos municipios mexicanos, donde los agentes de prevención dependen del departamento de policía, subordinándolos presupuestaria y políticamente a los intereses de ésta. Además, debe actuar transversalmente con los diversos departamentos municipales que son coproductores de seguridad (educación, salud, vivienda, obras públicas, cultura etc.), y no están familiarizados con esta dimensión de transversalidad.⁷

⁷ Varios municipios destacados por su eficiente política de seguridad ciudadana han hecho depender el departamento o el equipo técnico del presidente municipal (como en Aguascalientes, entre 2011-2013), lo que facilita la transversalidad.

Diagnóstico participativo

Un diagnóstico busca las informaciones útiles “al propósito de reflejar apropiada y oportunamente la envergadura y características de victimización a manos de la delincuencia y la violencia, los factores de protección y de riesgo locales y los comportamientos que pueden acentuar estos factores” (ONU/Universidad Alberto Hurtado, 2009: 46).

Existen dos tipos de diagnóstico urbano de seguridad: aquel realizado por un profesional de la seguridad y otro que es participativo. Sin negar que los dos puedan ser complementarios, aquí se insiste sobre el diagnóstico participativo que es un momento decisivo para la futura formulación e implementación de un plan de seguridad de la ciudad. Esta etapa del proceso de coproducción de seguridad es fundamental por varias razones: porque permite conocer realmente la percepción de la población, sus prioridades en materia de seguridad y las causas de la inseguridad. El carácter participativo garantiza un mejor conocimiento de la problemática de inseguridad y de su impacto sobre la población. “La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región” (Marcus y Buffat, 2004).

La generación de consenso entre actores locales y los miembros de una comunidad sobre las inseguridades, sus causas y las responsabilidades específicas y la identificación de las fortalezas de la comunidad urbana constituyen el segundo objetivo fundamental de este diagnóstico y justifican su carácter participativo. Se trata de construir una plataforma común que desemboca en las prioridades estratégicas del plan de seguridad de la ciudad.

El diagnóstico también verifica los impactos de las políticas y acciones vigentes frente a la inseguridad, sean éstas de control o de prevención. Por ejemplo, la revisión de la política de prevención de la droga que realizó la ciudad de Vancouver, al inicio de este siglo, llevó a las autoridades a constatar que las políticas seguidas no prevenían porque no tenían en cuenta las necesidades de los diversos grupos sociales y no asumían el tema de la reducción de daños. Hay prácticas de prevención, como de control, que a veces no son pertinentes y requieren modificaciones.

Este diagnóstico constituye además un momento de interacción entre grupos sociales a través de los actores que participan en este diagnóstico. Es una de las pocas oportunidades de intercambiar y confrontar opiniones sobre la inseguridad, pero también sobre las responsabilidades de cada grupo. Por esto la importancia de la presencia de los principales actores locales, de origen social y de edad diferentes. La presencia juvenil como también de actores de la policía no puede ser minimizada porque son actores relevantes en la formulación de una política de coproducción de seguridad. Es en esta instancia que la estigmatización afecta a los grupos juveniles marginales y hace que “ser un joven de los barrios periféricos o de los sectores marginales se traduzca en ser ‘violento’, ‘vago’, ‘ladrón’, ‘drogadicto’, ‘malviviente’ y ‘asesino’ en potencia” (Reguillo, 2005); esto debe comenzar a borrarse en el imaginario de los actores locales. Es también en este periodo del diagnóstico participativo que se empieza a abordar críticamente la relación, a menudo problemática, entre policía y comunidad.

El diagnóstico participativo analiza también y pone en evidencia las fortalezas de la comunidad, en particular las organizaciones y fuerza de la sociedad civil, sus recursos, tradiciones y energías locales, que son parte del capital social de una ciudad.

Es por eso también que un diagnóstico participativo requiere tiempo para que los consensos maduren. Es un proceso de toma de conciencia que prepara a la acción colectiva.

El diagnóstico participativo como instrumento de trabajo, que respeta los tiempos de la comunidad, es una apuesta ética. Asume que el interactuar entre actores sociales de diversas condiciones y su confrontación a partir de los problemas de inseguridad y de las estigmatizaciones y prejuicios que estos generan, permitirá construir la base de un trabajo mancomunado y pondrá en evidencia una serie de problemas que subyacen a la inseguridad y minan el capital social de las comunidades locales.

Al tomar conciencia de los problemas, de sus causas, de sus fortalezas y al adquirir una mirada crítica y desarrollar un inicio de cooperación entre actores a menudo hostiles y prejuiciados, como, por ejemplo, los jóvenes marginados, los empresarios, los sectores de clase media o los policías, la comunidad urbana empieza el camino del desafío ético de reconstruir su tejido social a partir del problema sensible de la inseguridad.

La definición de ejes estratégicos

El problema que se plantea a los municipios al término del diagnóstico es qué proyectos adoptar y porqué, teniendo en cuenta los límites de los recursos financieros y humanos. Decidir entre un proyecto dirigido a pandillas juveniles, a la reducción de la violencia intrafamiliar u otro de prevención en barrios vulnerables no tiene respuesta fácil ni evidente. La estrategia de seguridad local responde a esta selección de alternativas a partir de varios criterios: los resultados del diagnóstico, el consenso de los actores sociales sobre prioridades, capacidades y fortalezas, el acceso a los recursos locales y nacionales, la sustentabilidad de los proyectos y el potencial de inclusión de los sectores marginados o estigmatizados, sean jóvenes en situación de riesgo o colonias críticas, quienes son visualizados y escuchados.

No hay una sola respuesta posible a los escenarios de inseguridades y sus causas. La estrategia “justa” no deriva de una respuesta universal sacrilizada, sino de la capacidad de discernir las fortalezas, el potencial local, los recursos financieros y, sobre todo, humanos, las alianzas con los actores locales que permiten avanzar en la superación de los problemas y la visión incluyente. Este conjunto de criterios se maneja, por ejemplo, en grupos de trabajo de actores locales, que involucran a la sociedad civil en la elaboración de proyectos y empoderan los actores locales en la fase posterior al diagnóstico. Estos grupos de trabajo preparan, formulan e implementan proyectos concretos con calendario y responsabilidades claramente indicadas. Las opciones responden a una orientación que privilegia la participación de actores locales como forma de empoderamiento de la comunidad. Este aspecto coincide con el diagnóstico, que radica la dimensión ética de las prioridades elegidas. Estas son las que responden al consenso entre actores locales, que adoptan una visión común incluyente.

La sustentabilidad sociopolítica y financiera de los proyectos garantiza la seriedad de los compromisos y la no subordinación a la lógica administrativa que privilegia las exigencias burocráticas y no los requerimientos de los beneficiarios. En este sentido, los ejes estratégicos deben durar más allá del periodo de un alcalde, sobre todo donde este lapso es breve, como en México. Por ejemplo, un trabajo de prevención en barrios críticos requiere a menudo de 10 años de apoyo continuo. Romper esta estrategia a mitad de camino lleva a consecuencias trágicas: no sólo habrá que reiniciar de cero, sino que la credibilidad de toda intervención estará puesta en tela de juicio. La continuidad es una exigencia ética.

Los desafíos éticos de formular e implementar ejes estratégicos que reflejan las prioridades de la población tienen que ver con la participación de la sociedad civil que se hace responsable de una estrategia que le es propia y la empodera.

La dimensión de sustentabilidad sociopolítica y la no subordinación a una lógica burocrática son otros desafíos éticos difíciles de enfrentar en un contexto donde los compromisos y la presión de quienes detentan los recursos financieros son grandes. La asimetría entre los poderes municipales y los de los proveedores de recursos financieros y las gobernaciones es tal que obliga a menudo a compromisos donde las exigencias éticas no son fáciles de mantener.

La importancia de un monitoreo permanente

La evaluación de los programas y proyectos es una exigencia evidente que se realizará al final de un periodo de implementación, pero tal vez más importante en la perspectiva del empoderamiento de la comunidad es el monitoreo de cada proyecto. Este proceso de seguimiento apunta a mejorar la eficiencia y efectividad de un proyecto, a verificar el cumplimiento de los objetivos planteados y de las acciones planificadas, a evaluar la adecuación de la capacidad de trabajo, a identificar las dificultades experimentadas en la ejecución y, sobre todo, a analizar la coordinación y relación entre los diferentes actores e instituciones que intervienen (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2009: 106). Este instrumento clave permite corregir los errores y enmendar el rumbo, así como garantizar que los actores clave estén presentes en la implementación de un proceso.

La adopción de un plan de monitoreo, con el debido presupuesto, es parte de la consolidación de los aprendizajes comunitarios y de la memoria colectiva del proceso de coproducción de seguridad en la ciudad. El monitoreo es una exigencia ética que permite que los errores se transformen en el aprendizaje de todos y evite la improvisación permanente en un campo donde la innovación es inevitable.

La integralidad

Abordar gradualmente, respetando las prioridades de la población, el conjunto de problemas que el diagnóstico ha evidenciado y, por otra parte, abordar cada uno de sus problemas, llegando a las causas locales que se pueden modificar, son las exigencias éticas de la integralidad del enfoque. Sería iluso querer abordar todos los problemas, al mismo tiempo, los recursos financieros, y a veces humanos, a menudo no lo permiten y el trabajo pedagógico requiere pasar por diversas etapas exitosas antes de querer abordar la totalidad de los problemas. Pero la integralidad del abordaje, considerando la necesidad de llegar a las causas de los problemas, es fundamental en todos los casos.

Por ejemplo, si el plan de prevención prevé abordar el tema de las pandillas violentas, y los recursos financieros y humanos lo permiten, el plan no puede limitarse a reintegrar los pandilleros actuales, que es necesario, sino que también debe enfocar las condiciones críticas en los barrios, familias y ciudad, mismas que explican la presencia de estas pandillas.

Esto significa crear y ofrecer alternativas educativas a menudo, desarrollo cultural y deportivo con las respectivas infraestructuras que lo permiten, emprendimiento creativo que facilita el acceso al mercado de trabajo, y a veces, a través de un enfoque espiritual, mostrar a los jóvenes perspectivas que den sentido a su vida. Esto es válido para todas las prácticas que proponen una ciudad más segura como el abordaje de la violencia de género, la inclusión y pacificación de los barrios críticos, la resolución de conflictos, la violencia escolar o la recuperación de espacios públicos.

LAS ETAPAS DE UN PROCESO DE COPRODUCCIÓN EN EL ÁMBITO DE UNA CIUDAD

Una evaluación realizada en 2012 sobre las ciudades que tenían más de 15 años de experiencia como ciudades más seguras permitió identificar tres fases. La primera es aquel periodo del aprendizaje del enfoque y de los instrumentos como el diagnóstico participativo, la formulación de los ejes estratégicos, la realización de coalición con actores locales, etc. Dura entre dos y cuatro años. Esta fase condiciona el éxito de todo el proceso. Durante ella, la disminución de la delincuencia no está

consolidada y los criterios de éxito se refieren al dominio de los instrumentos por parte de los actores locales.

Una segunda fase de consolidación caracterizada por los logros en materia de cohesión social, de calidad de vida y de baja de la delincuencia permite la adquisición de una cultura de prevención por parte de los actores locales, es decir, de una capacidad autónoma de las comunidades locales con su municipio de enfrentar los problemas de criminalidad y su evolución, generando las alianzas necesarias y los planes estratégicos de prevención que corresponden sin esperar respuestas del gobierno. Los criterios de evaluación de esta fase se refieren a la cohesión social, el empoderamiento comunitario, la calidad de vida y la cultura de la prevención.

Una tercera fase, que puede coincidir con la segunda, corresponde a una adaptación de un proceso exitoso en una ciudad principal hacia otras con intercambio de experiencias y colaboración estrecha. El resultado de esta fase es que la política nacional de seguridad urbana se transforma progresivamente en la resultante de las prácticas del conjunto de ciudades.

Desde el punto de vista ético, se evidencian dos desafíos principales referidos a las etapas. El primero es el de la continuidad entre la primera y segunda fase, que en el caso mexicano, por ejemplo, se ve complicado porque corresponde al traspaso de una administración municipal a otra. La continuidad no es garantizada y existe el riesgo de paralización del proceso de empoderamiento comunitario. Los actores políticos y locales se ven enfrentados a un dilema político y ético: o bien optar por una política de Estado que asegura la continuidad de lo esencial, como se hizo durante varias administraciones municipales en Bogotá y Medellín, o dejarse llevar por los intereses partidarios y renunciar a una oportunidad de empoderar sus respectivas comunidades.

El segundo es el desafío que conoce, por ejemplo, Colombia: el del traspaso de una experiencia brillante de seguridad ciudadana en dos ciudades, Bogotá y Medellín, a las otras ciudades del país. La apuesta es primeramente política y concierne al futuro de las políticas urbanas y de seguridad. Pero la apuesta es también ética: ¿puede una ciudad importante en un país limitarse a aprovechar legítimamente y vender internacionalmente (como lo hacen muy bien Bogotá y Medellín) su éxito en la materia sin intentar influir en el resto de las otras ciudades? La necesidad de asociaciones municipales que sean capaces de quebrar el relativo aislamiento de algunas ciudades es evidente.

CONCLUSIONES

La creación y desarrollo de C+S ha mostrado que los procesos de implementación de políticas de seguridad ciudadana en el ámbito urbano conllevan varios desafíos éticos que hemos señalado. Éstos se refieren a dos grandes problemas, el del abordaje de las delincuencias y violencias contemporáneas en forma colectiva y responsable y, por otra, el de la gestión de este abordaje en una ciudad por los actores locales. Ambas dimensiones se unen en la política de prevención, que es una exigencia ética de cohesión social y de inclusión en las ciudades. En este sentido hacen referencia al modo de gestión de la inseguridad como de gestión de una ciudad que apunta a la cohesión social, es decir, a un consenso efectivo para disminuir las brechas sociales y a una ciudad justa, una ciudad donde se invierte para que los más desfavorecidos sean protagonistas del desarrollo. A modo de síntesis, destacamos los principales desafíos éticos y sus implicaciones.

El primero es el de la opción entre el enfoque preventivo y el enfoque represivo o disuasivo. No se trata de renunciar al control social, sino de asumir que represión y prevención son las dos caras de una misma medalla y que la fragmentación de nuestras sociedades obliga más que nunca a abordar y privilegiar programas de prevención. Se trata, sobre todo, de borrar la idea predominante en la opinión pública de que la pena privativa de libertad constituye la mejor respuesta a la criminalidad y de tomar conciencia de que los costos sociales y financieros de esta política son aberrantes. Como escribía Stiglitz al hacer referencia a Estados Unidos en el diario *El País*: “un año en la cárcel puede costar más que un año en Harvard” (Stiglitz, 2008).

El segundo desafío concierne a la construcción social del delincuente común como “enemigo”, sobre todo si es joven, autor de delito de apropiación y violento o traficante de droga. Esta imagen del delincuente como “mal absoluto” o “chivo expiatorio”, que cristaliza todos los riesgos y calma todos los temores sociales, hace que este delincuente sea “un arquetipo psicológico que presenta tres rasgos: tiene una naturaleza humana corrompida, en grado tal que puede ser desmembrada de la comunidad humana; el viciamiento del enemigo es absoluto y nos convierte a nosotros en adversarios mortales” (Roiz, 1992: 183).

Esto conduce a una guerra implacable, cuyo efecto principal es llenar las cárceles y estigmatizar grupos sociales y barrios críticos. Eso lleva también a reforzar

las exclusiones sociales, y acentúa la pobreza y las desigualdades. Sobre todo, esta opción niega la responsabilidad social del delito que se transfiere enteramente a la responsabilidad individual de quien infringe la ley. Es significativo el tratamiento diferencial con la delincuencia económica, aquella de los cuellos blancos, que la opinión pública y los medios de comunicación tratan con mayor tolerancia. “En el imaginario colectivo el empresario corrupto, el abogado que asesora para crear sociedades ficticias o a la criminalidad organizada, el juez que realiza una prevaricación o el alcalde que realiza una recalificación de terrenos ilícita, no tienen el mismo reproche social que la criminalidad callejera” (Zúñiga, 2009: 181). Esta última es precisamente la delincuencia que la prevención en ciudades puede tratar más eficientemente y solidariamente si usa los instrumentos y consensos necesarios y si opta por abordar las causas de estos comportamientos.

El tercer desafío, que caracteriza C+S y muchas iniciativas de ciudades en el mundo, es el asumir, contrariamente a la tradición anterior al auge de la delincuencia, que la prevención es necesariamente descentralizada y territorializada. De lo contrario, su eficiencia e impacto se reducen a acciones paliativas con resultados transitorios que los cambios políticos y sociales anulan porque no se alcanza a construir las coaliciones y los consensos para abordar en profundidad las causas de la delincuencia y falta la apropiación cultural de parte de las comunidades urbanas. Una prevención teleguiada desde un gobierno central no es comprendida en todos sus aspectos por la población local y tiende a subordinarse a los objetivos del gobierno central, preocupado por bajar la delincuencia y no por construir tejidos sociales o una cultura de la prevención. A esto se suma el hecho de que, desde los gobiernos centrales, la coordinación territorial necesaria entre instituciones públicas y privadas que intervienen es mucho más complicada.

Gobiernos centrales y locales que quieren implementar una política de prevención deben asumir que ésta es local o no es efectiva. Lo que significa que los gobiernos centrales apoyan a estas políticas, financiera y políticamente, y aseguran la continuidad de este soporte, al mismo tiempo que se responsabilizan del abordaje de los problemas que corresponden a los gobiernos centrales, porque están fuera del alcance de los municipios como, por ejemplo, el abordaje de la problemática de la criminalidad organizada.

El cuarto desafío ético principal y paradojal se refiere a la admisión de que la prevención de la criminalidad predominante en ciudades no se logra apuntando

principalmente a su disminución, sino primeramente a las condiciones sociales y urbanas que la generan. La prevención es una política social complementaria de las otras políticas sociales y urbanas, cuyos efectos perversos corrige, y es transversal al conjunto de políticas sociales y urbanas por la necesidad de un abordaje multisectorial. De allí las coaliciones, redes y consensos entre los actores locales. Concebir la prevención sólo como acción que lleva a bajar la delincuencia, la reduce a los ojos de los habitantes a una estrategia policial –independientemente de su eficacia a corto plazo– que no contribuye a la construcción del tejido social. El desafío ético obliga así a subordinar toda política de disminución de la delincuencia a un proceso de construcción de condiciones sociales que erradican su reproducción, y a encontrar un equilibrio entre focalizar sobre los autores actuales de delitos y abordar las condiciones sociales que generan su posibilidad. Los mejores ejemplos de la región y las visiones que han sabido proyectar (Medellín, Bogotá, Aguascalientes, Peñalolen) confirman esta constatación. La prevención en ciudades no es un problema de “hot spots”, de pandillas, o de tráfico de droga, sino primeramente de convivencia.

El quinto desafío, esencial en la filosofía de C+S, está relacionado con las coaliciones que se crean para una política de prevención en ciudades y que permanecen vigentes en todo el proceso de coproducción. Se trata de un problema de gobernabilidad, es decir, de articulación entre autoridades y sociedad civil. A estas prácticas subyace una exigencia que deriva de la crisis de sociedad que el auge de la delincuencia ha generado, la de poner fin a la delegación exclusiva de la responsabilidad de la seguridad en el Estado en nombre del monopolio legítimo de la violencia y de corresponsabilizar a la ciudadanía. La perspectiva tradicional, al delegar enteramente la responsabilidad de las inseguridades en el Estado, tiende a infantilizar a los ciudadanos, que simplemente se lamentan de la violencia que los gobiernos no logran controlar, al tiempo que pretende manipular a la opinión pública. Por el contrario, la perspectiva del abordaje preventivo desde las ciudades hace de los actores locales agentes de trasformación de la ciudad y de la seguridad. Abandonar la infantilización de la opinión pública es un desafío ético fundamental porque es condición de la convivencia ciudadana y de la construcción de una ciudad justa.

La cultura de la prevención es el objetivo principal de largo plazo y el mayor desafío ético de ciudad más segura. Al responsabilizar a los ciudadanos de la

seguridad, se generan hábitos entre los actores locales de resolución de problemas relacionados con la seguridad. Se da así un proceso de aprendizaje que requiere años durante los cuales los habitantes de una ciudad aprenden a evaluar positivamente su propia capacidad y responsabilidad, sacan las lecciones de sus errores y al mismo tiempo abandonan progresivamente los prejuicios y el aislamiento social que impedían la interacción entre grupos sociales.

Esta escuela de convivencia es una escuela de cultura urbana y de seguridad que desemboca en una cultura de prevención, es decir, en la capacidad de una comunidad urbana de abordar autónomamente los problemas relacionados con la inseguridad, generando las alianzas y los planes necesarios con las autoridades locales para superarlos sin depender de los gobiernos centrales. En esto radica la apuesta ética de C+S. Normalmente un proceso exitoso en esta materia se consolida después de un periodo de 10 años, como lo han mostrado las mejores experiencias en diversas regiones. En ese sentido, aceptar este desafío es asumir los tiempos necesarios para que el proceso dé sus frutos sin manipulación política.

Otro desafío estrechamente ligado a la superación colectiva de los problemas de inseguridad es la construcción de una ciudad con servicios accesibles a todos, con inversiones que apuntan hacia los sectores desfavorecidos para hacer de ellos agentes pro activos del desarrollo. Donde los problemas de la inseguridad son graves y reflejan procesos de exclusión social, es evidente que se requieren transformación social y urbana tanto real como simbólica.

En este último aspecto, el rol de los espacios públicos y de su recuperación es relevante para la convivencia, porque son los espacios que permiten una interacción efectiva y una tolerancia y, ojalá, una convivencia entre los grupos sociales a menudo antagónicos. En ese sentido, el diagnóstico de los problemas de inseguridad indica por dónde tienen que ir las inversiones en servicios o en la recuperación de espacios públicos. Por ejemplo, estudios realizados en 2010 sobre Ciudad Juárez mostraban que los delitos juveniles menores o de jóvenes aliados al crimen organizado estaban totalmente correlacionados con el acceso a la educación formal: faltaban muchas escuelas secundarias y preparatorias. Es evidente que en un caso similar las prioridades deben ir a la creación de escuelas. Dicho de otra manera, las indicaciones de un diagnóstico participativo de seguridad ciudadana dan las orientaciones que permiten visualizar las prioridades de las inversiones para superar las inseguridades.

El desafío ético consiste en responder adecuadamente a estas exigencias y a no subordinar estas prioridades a programas formulados sin tener en cuenta la realidad de las causas de la inseguridad local. Lo ético es que C+S considera a todas las personas componentes de una comunidad, sin exclusión, las legitima porque reconoce sus saberes y fortalezas y no se apoya sobre el conocimiento teórico de funcionarios gubernamentales lejanos, al mismo tiempo, empodera a los ciudadanos y actores locales de los elementos técnicos y no trabaja sólo con especialistas. C+S reconoce la complejidad del problema de la inseguridad y señala que las soluciones surgen de un conocimiento colectivo de la realidad y que no existen soluciones mágicas y universales.

Promueve coaliciones y acuerdos entre ciudadanos para apuntar a las causas de los problemas que, a menudo, son los de la exclusión social y empodera a las víctimas reales o potenciales de la inseguridad, proponiéndoles ser actores de la coproducción de seguridad y constructores de ciudad + justa.

REFERENCIAS

- Acero, H. (2005), “La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”, en L. Dammert y G. Paulsen, *Ciudad y seguridad en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, pp. 133-150.
- Adorno, S. (1997), “El desafío de la violencia criminal urbana”, *La criminalidad violenta urbana en Brasil. Tendencias y características*, Río de Janeiro, 2-4 de marzo.
- Aravena, S., A. Rodríguez y A. Sugranyes (2005), *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones Sur.
- Duhau, E. (2003), “División social del espacio metropolitano y movilidad residencial”, *Papeles de Población*, 9 (36), pp. 161-210.
- Ecosoc (Economic and Social Council) (1995), “Guidelines for the prevention of urban crime”, *49th plenary meeting*.
- Elias N. (2009), *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenética*, 3^a ed., México, FCE.
- Findlay, M. (2000), *The globalisation of crime: understanding transitional relationships in context*, Cambridge University Press.

- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*, The Penguin Press.
- Garland, D. (2005), *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.
- García-Pablos de Molina, A. (2009), “Sobre los modelos teóricos de prevención del delito”, en M. Martínez Francisco, C. Miranda de Avena, A. García-Pablos de Molina (eds.), *Víctima, prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Granada, Comares, pp. 191-213.
- García-Pablos de Molina, A. (2003), *Tratado de criminología*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Irish, J. (1999), *Policing for profit: the future of South Africa's private security industry*, Johannesburg, Institute for Security Studies.
- Jendly, M. (2013), *Prévenir la criminalité: oui... Mais comment?*, Les Editions de l'Hèbe.
- Jewkes, Y. (2012), “Policing Cybercrime”, en T. Newburn, *Handbook of policing*, Portland: Routledge, pp. 501-524.
- Marcus, M. y J. Buffat (2004), “Políticas de reducción de la inseguridad en Europa, en Universidad. A. Hurtado, & Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, en *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Jesuita Alberto Hurtado.
- Mazerolle, L. y J. Ransley (2005), *Third party policing*, Cambridge University Press.
- Merton, R. (1986), *Estructura social y anomia: revisión y ampliación*, Barcelona, Península.
- Mockus, A. (2007), “Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana”, en Programa de las Naciones Unidas para El Salvador, *Ciudades más seguras para convivir*, pp. 117-168.
- Moser, C. y C. McIlwaine (2000), *La violencia y la exclusión en Colombia según la percepción de comunidades urbanas pobres*, Washington, Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial.
- Mucchielli, L. (2010), “¿Vivimos en una sociedad más violenta?”, en C. San Juan Guillén, *Avances en investigación en criminología: revista de la Sociedad Española de Investigación Criminológica*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)/Universidad Alberto Hurtado (2009), *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile, Valente Limitada.
- Rau, M. (2007), “Prevención situacional en América Latina y el Caribe”, en E. Alda, y G. Beliz *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 311-339.
- Reguillo, R. (2005), “Ciudad, riesgos y malestares: Hacia una antropología del acontecimiento”, en N. G. Canclini (ed.), *La antropología urbana en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Roiz, J. (1992), *El experimento moderno: política y psicología al final del siglo XX*, Madrid, Editorial Trotta.
- Sampson, R. J. y J. H. Laub (1997), “Urban poverty and the family context of delinquency: a new look at structure and process in a classic study”, en *Criminological Theory. Criminal Justice: Contemporary literature in Theory and Practice Series*, vol. 3, Taylor & Francis, pp. 523-540.
- Saraví, G. (2008), “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”, en *EURE XXXIV* (103), pp. 93-110.
- Savenije, W. (2009), *Maras y barras: Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, San Salvador, FLACSO.
- Sen, A., y B. Kliksberg (2007), *Primero la gente*, España, Deusto.
- Simon, J. (2011), *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa.
- Simon, J. (2000), “Miami: Governing the city through crime”, en M. Polèse y R. E. Stren, *The social sustainability of cities: diversity and the management of change*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 92-122.
- Stiglitz, J. E. (2008), “Si quieren crecer giren a la izquierda”, *El País*, 7 de septiembre.
- UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) (1995), *Criminal Victimization in the Developing World*, Roma.
- Valenzuela, J. M. (2007), “La mara es mi familia”, en J. M. Valenzuela, A. N. Domínguez y R. R. Cruz, *Las maras: identidades juveniles al límite*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 33-61.
- Valdés, G. (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.

Zúñiga, L. (2009), “Política criminal y prevención del delito: el denodado restablecimiento de la pena de prisión en España o la construcción social del delincuente/enemigo”, en M. N. Martínez Francisco, C. Miranda de Avena, A. García-Pablos de Molina (eds.), *Víctima, prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Granada, Comares, pp. 159-190.

FRANZ VANDERSCHUEREN

Doctor en Sociología (París), es director del Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Fue fundador y coordinador del programa Ciudades más Seguras (1996-2001). Ha asesorado a varias ciudades de África, Asia y América Latina en materia de prevención y publicado sobre este tema.

LA TENSIÓN ÉTICA EN TRANSPORTE URBANO Y LA SEGURIDAD EN LAS GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS

*Cristián del Canto-Quiroga**

RESUMEN

El texto indaga la relación existente entre la seguridad urbana, el transporte y la tensión ética que surge de los intereses contrapuestos. Se postula que la gran ciudad es la manifestación física y social de una sumatoria de heterogéneas voluntades decididas a compartir territorio, y la falta o presencia de seguridad urbana y/o de medios de transporte que vienen a coartar, o a posibilitar, el ejercicio del derecho básico de los habitantes a poner en práctica esas voluntades heterogéneas. El capítulo describe los agentes involucrados que tensionan el espacio de análisis tales como los agentes públicos y privados, así como una comparación de los niveles de equidad, cohesión social y dignidad de los territorios desde barrios con mayor seguridad a aquellos con menor seguridad. Asimismo, explora las preguntas éticas desde los planteamientos originales: equidad, cohesión social y dignidad.

Palabras clave: seguridad urbana, transporte, territorio, equidad, cohesión social, dignidad.

ABSTRACT

The article explores the relation between urban security, transportation and inhabiting the territory, and the ethical tension that arises from opposed interests. The idea that the great city is the physical and social addition of heterogeneous wills that have decided to share a territory is presented. The presence or the lack of urban security and/or means of transport can restrict, or allow, the exercise of

* Universidad Alberto Hurtado, Chile. Centro de Seguridad Urbana y Prevención CESUP S.C., México. Correo-e: cdelcanto@arquitectonica.cl

the basic right of the inhabitants to put into practice this heterogeneous wills. The chapter describes the agents involved that put into tension the space of analysis such as the public agents, private agents, and the comparison of the levels of equity, social cohesion and dignity over the territories in the neighborhoods with a major level of security in front of those ones with less levels of security. At the same time, the chapter explores ethical questions from the original approach: equity, social cohesion and dignity.

Key words: urban security, transport, land studies, equity, social cohesion, dignity.

INTRODUCCIÓN

Hablar de transporte urbano y de movilidad en estos tiempos de urbanización desenfrenada se ha convertido en uno de los principales temas de interés y de debate entre los habitantes de nuestras ciudades. Dichas conversaciones ya no sólo son comunes entre los usuarios que cotidianamente requieren de estos servicios para desempeñar su rol en la sociedad, sino que también, y por consecuencia, entre las autoridades políticas y sus correspondientes derivaciones técnicas, que en definitiva son las que están tomando las decisiones acerca del funcionamiento de éste. Asimismo hablar hoy de seguridad en nuestras ciudades se ha convertido en uno de los ítems permanentes de las conversaciones cotidianas y una de las preocupaciones más profundas de los habitantes de nuestras ciudades y, por consecuencia, de la misma forma que con el tema del transporte, lleva a las distintas autoridades a poner en la agenda pública la temática con prioridad. De alguna manera, y en términos acordes con la proliferación de las redes sociales en la que nos encontramos viviendo, podemos sugerir que el transporte y la seguridad urbana se comportan hoy como *trending topic* permanentes de las agendas gubernamentales y de las conversaciones ciudadanas.

Y en este mar de opiniones y distintas concepciones de ciudad, e incluso de barnices ideológicos que tiñen la forma de planificar y administrar las urbes, se nos presentan como resultado de diversos escenarios para la relación que buscamos desarrollar entre el transporte urbano, la seguridad y el territorio. A modo de ordenar la discusión, y para efectos de este artículo, haremos referencia principalmente a

una mirada ciudadana, en donde el derecho a vivir la ciudad como un espacio comunitario cobra relevancia en nuestra fundamentación, en contraposición con una mirada de corte economicista en donde el suelo, incluso el espacio público, en ocasiones, es tratado más como un bien de consumo que como un derecho.

Desde una mirada netamente economicista podríamos decir que la ciudad es la expresión física de la demanda por suelo, sobre todo por localización, esto es ubicaciones privilegiadas dentro del radio urbano. La concentración de actividades en ciertos lugares determinados de la ciudad terminan por condicionar el valor de sus suelos, los sistemas de transporte vienen a posibilitar la movilidad hacia y entre cada una de estas localizaciones jerarquizadas, y por lo tanto agregarían o quitarían valor a ellas. En las zonas con alta concentración de público tienden también a mostrarse mayores niveles de ocurrencia de delitos de tipo común, por lo que producto de la presencia o ausencia de seguridad en estos lugares, las actividades comerciales que le dan valor a esos suelos se pueden ver protegidas o amenazadas en su capacidad de generar actividad económica. Desde una concepción economicista de ciudad, la seguridad urbana, al igual que los sistemas de transporte, se transforman entonces en catalizadores de la capacidad económica del suelo.

En contraposición, desde una mirada ciudadana, entendemos a la ciudad como un espacio compartido entre habitantes diversos en intereses y preocupaciones, que decidimos cohabitar un territorio. En este escenario podemos ver al transporte urbano como un sustento que viabiliza la movilidad de sus habitantes entre los distintos puntos de interés y por lo tanto viabiliza el ejercicio de su derecho al desplazamiento. Entendiendo que somos sujetos que ejercemos nuestro derecho a la ciudad, al desplazarnos estamos en presencia de una manifestación natural del libre albedrío de los ciudadanos, y en esos desplazamientos, entre otras manifestaciones y actividades urbanas, se hace visible la capacidad de la ciudad de otorgar seguridad, confianza y sentido de pertenencia a sus habitantes.

Las grandes ciudades latinoamericanas viven hoy en medio de la tensión ética entre el crecimiento económico y el desarrollo a escala humana. Probablemente en este punto radica la principal contradicción que nos motiva a analizar los sistemas de transporte y su vínculo con la seguridad desde una perspectiva ética, ya que la ciudad es en gran medida la manifestación física y social de una sumatoria de heterogéneas voluntades decididas a compartir un territorio, y la

falta o presencia de seguridad urbana y/o de medios de transporte vienen a coartar, o a posibilitar, el ejercicio del derecho básico de los habitantes a poner en práctica esas voluntades heterogéneas.

Dos miradas, dos escenarios superpuestos que se tensionan en un territorio compartido por un mismo grupo humano, nos abren el espacio para una reflexión ética al respecto. El presente ensayo busca indagar en la relación existente entre la seguridad urbana, el transporte y el habitar un territorio. La sola posición de estos temas en el escenario conversacional, así como su obligada presencia en las agendas públicas, y los intereses contrapuestos desde los que se defienden, configuran un espacio propicio para la construcción de una tensión ética a indagar.

MARCO CONCEPTUAL DESDE EL QUE SE ABORDÁ EL PRESENTE ESCRITO

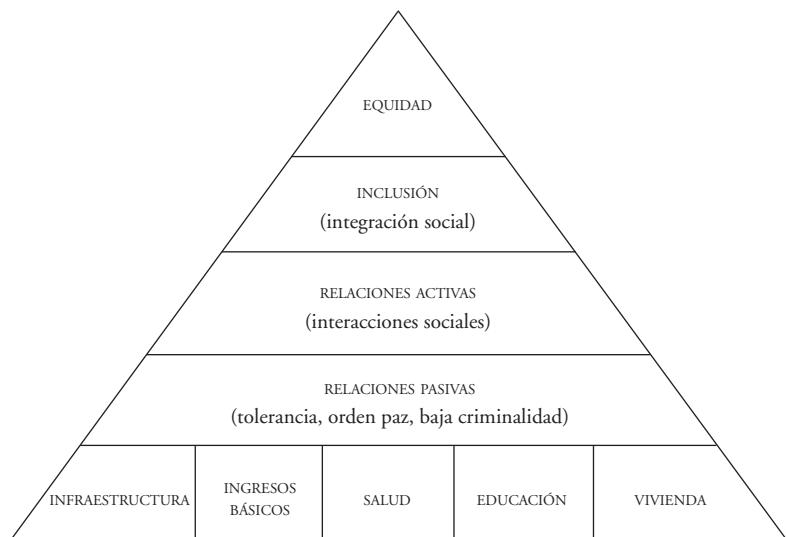
Con el propósito de enmarcar el análisis en algunas definiciones de tipo común que nos permitan arrancar, desde una base compartida, es que parece propicio poner el acento en ciertos conceptos iniciales desde los cuales podamos navegar conjuntamente. En ese sentido es que postulamos que el sustento básico del análisis en el que debiéramos desplazarnos es el del entendimiento de las urbes como un espacio en el que se deben construir niveles de *equidad* que permitan a todos y cada uno de los habitantes ejercer libremente el derecho a la ciudad y sus oportunidades. Avanzar hacia una concepción de ciudad desde una perspectiva ciudadana que implica poner el énfasis en el derecho al desplazamiento, a la seguridad, al desarrollo de prácticas sociales y laborales, a la recreación y el uso de los espacios públicos, entre otros, por lo que es necesario implementar políticas públicas que garanticen el avance hacia una ciudad equitativa.

El solo concepto de equidad podría llevarnos a pensar de manera simplista que lograr una ciudad justa es un tema que se resuelve exclusivamente garantizando derechos ciudadanos, y de hecho éste es uno de los principales desafíos que debemos abordar, lo que ya implica un largo camino a recorrer. Sin embargo, queremos entender la anhelada equitatividad como una plataforma para el desarrollo de crecientes grados de *cohesión social*, ya que es en este espacio conceptual en el que una sociedad consolida los niveles de seguridad y confianza que le permiten desarrollarse equitativamente. No basta lograr estáticamente

la equitatividad por decreto y plasmarla en cuerpos legales, sino que la sociedad debe transitar en esa equitatividad, lo que se logra aumentando tanto los niveles de reconocimiento, como los de aceptación entre los distintos grupos que conforman la sociedad. Las políticas públicas al respecto tienen la responsabilidad de ser vehículos dinamizadores de las transformaciones que la sociedad requiere, involucrando a los actores sociales en estas transformaciones.

Quisiéramos tomar acá la forma de entender la cohesión social que plantea Ivan Turok, que tiene que ver con el aseguramiento de los mínimos sociales que posibilitan esa cohesión, y que son los que permiten generar relaciones sociales pasivas y activas entre los habitantes que deriven en inclusión y finalmente en equidad. Turok plantea que las sociedades deben garantizar a sus miembros empleos y sueldos dignos, además de salud, educación y vivienda como base de sustentación de la cohesión social (Turok, I. 2006). Nos tomamos la libertad de llevar el concepto de vivienda al del hábitat, ya que es más amplio e involucra también al barrio y la ciudad. Es en este nivel en el que los sistemas de transporte actúan como mínimo social básico.

Figura 1
Una jerarquía de la cohesión social



Fuente: Turok, 2006.

Una vez asegurados esos mínimos sociales se abre espacio para el desarrollo de las relaciones sociales pasivas, entre ellas la tolerancia y la aceptación entre los distintos grupos sociales, etarios, étnicos o de género, como también espacio para el orden, la paz y la seguridad que permitan un bajo nivel de criminalidad. Existiendo ciertos niveles de aceptación se abre camino a las relaciones sociales activas posibilitándose la interacción y posteriormente la integración social.

Postulamos entonces, ciudades equitativas y cohesionadas, en donde se garanticen los mínimos sociales que permitan avanzar hacia la equidad y por lo tanto en donde todos sus habitantes puedan desarrollar sus actividades de manera digna. El concepto de *dignidad* es también uno de los pilares fundamentales que proponemos al momento de analizar el vínculo entre seguridad, transporte y territorio, ya que en su formulación refleja un correcto entendimiento y puesta en práctica de los derechos urbanos esenciales. Si analizamos etimológicamente la palabra dignidad, desde su raíz latina, *dignus*, se hace mención a ser merecedor de algo, tener derecho a algo, así como también en su raíz indoeuropea, *dek*, se refiere al pensamiento, la aceptación de algo. Entonces, vivir la ciudad de manera digna no sólo implica que ésta nos otorgue las posibilidades de las que somos merecedores, sino que también se relaciona con la forma en la que cada habitante acepta y participa de ella. Como nos indica J.J. Rousseau en *El contrato social*, la calidad de ciudadano implica tanto la adscripción a derechos como a deberes u obligaciones (Rousseau, 1762).

El transporte urbano, en el contexto de una ciudad segura, es uno de los principales “vehículos” (valga la metáfora) para avanzar hacia la equitatividad en las urbes modernas, las cuales, debido a su expansión territorial, nos van alejando cada vez más los objetivos que el transporte busca unir. Independientemente del costo que implica, el cual en parte es traspasado a los usuarios, en la teoría, los sistemas de transporte posibilitan el acceso universal a todos los habitantes a cualquier lugar de la ciudad. Desde ese punto de vista estos sistemas pueden ser considerados como un “motor” de integración y de cohesión social (valga nuevamente la metáfora). Ponemos por delante el requisito contextual de una ciudad segura, porque de la misma manera, en una ciudad donde la desconfianza y la privación campean, los medios de transporte suelen transformarse en escenarios de actividades delictuales, haciendo aún más insegura a la población. En esos casos, la dignidad del habitante es puesta en cuestión, no encontrándose el merecimiento antes mencionado con la aceptación.

AGENTES INVOLUCRADOS QUE TENSIONAN EL ESPACIO DE ANÁLISIS

Para acercarnos a la búsqueda de las tensiones éticas que ponen al transporte y la seguridad en el centro de las conversaciones urbanas es que resulta propicio analizar brevemente a los distintos actores que habitan este espacio. No se trata acá de enlistar a los distintos actores y sus intereses, sino más bien construir una suerte de mapa que nos permita interrelacionar con cada uno de ellos en función de sus intereses. Es por eso que se propone una primera división entre agentes públicos y privados, y se contraponen tanto entre ellos como con ellos mismos, ya que los diversos intereses y la heterogeneidad forman parte de la constitución esencial de ambos grupos de agentes. En el análisis detallado, cada uno de estos grupos son caracterizados en función de su relación con las temáticas de transporte y seguridad.

Agentes públicos vs. agentes privados

En esta primera categoría de análisis ponemos el acento entre los intereses contrapuestos que surgen de las distintas concepciones de sociedad anteriormente mencionadas y que dada la conformación democrática de los estados modernos se encuentran reflejadas unas a otras en la arena política, generalmente constituidas por los poderes legislativos en las distintas cámaras de representantes. Tanto las políticas de seguridad urbana como las de transporte público que emanan de las cámaras y que son discutidas largamente por nuestros parlamentarios, surgen de discusiones entre las visiones de corte economicista mencionadas anteriormente, contraponiéndose a visiones ciudadanas de la sociedad y las urbes.

En el caso de la seguridad, si bien el fin último puede ser coincidente y tiene relación con lograr ciudades más seguras, los métodos para llegar a ellas difieren considerablemente. Las posturas de corte más economicista optan por un mayor control policial que asegure salvaguardar ciertos espacios de la ciudad para el desarrollo de actividades principalmente comerciales o inmobiliarias, lo cual abre también el espacio para desarrollar la seguridad como un negocio privado. Asimismo estas posturas economicistas entienden al transporte como una manera de dar valor a aquellas localizaciones jerarquizadas por el uso, o priorizadas para

desarrollos futuros, y una manera de posibilitar el desplazamiento de los habitantes entre sus residencias y sus actividades laborales. Entonces seguridad y transporte actúan en conjunto al momento de crear valor de suelo. Por otro lado, las posturas de corte más ciudadano optan por el desarrollo de políticas de prevención social para el empoderamiento y sustentabilidad de las comunidades como método de creación de ciudades más seguras. El énfasis principal está en la participación ciudadana y el desarrollo de las actividades cotidianas de los habitantes, por lo que el transporte público juega un rol fundamental como vehículo o motor que posibilita el encuentro, garantizando el derecho a la ciudad como fin último. Ya en esta diferencia de concepciones se abre un espacio para el desarrollo de una tensión ética.

Dentro del propio poder ejecutivo se desarrollan espacios de conflictos entre agentes públicos, los que se manifiestan en las dificultades que se le presentan a los gobiernos a la hora de implementar las políticas públicas, pues en el seno de este poder se producen entrampamientos institucionales no sólo derivados de conducciones burocráticas, exceso de reparticiones públicas involucradas o falta de una institucionalidad conductora, sino muchas veces por la presencia de legislaciones que imposibilitan la adecuada toma de decisiones.

Debiéramos incorporar por último, en esta categoría, los conflictos que surgen entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que generalmente el Ejecutivo está representado por una de las dos posturas fundamentales en juego, y en el Legislativo suele haber alta presencia de fuerzas de oposición a los gobiernos en turno. En teoría, en el ejercicio del poder se confrontan estas distintas concepciones de sociedad dual, sin embargo, la dualidad con la que han querido ser diseñados nuestros sistemas políticos tiende a sufrir fracturas y las oposiciones dentro de estos binomios no necesariamente son representativas de los intereses ciudadanos. El importante desarrollo de los movimientos sociales, particularmente desde el año 2011 en adelante (Indignados, Yo soy 123, Occupy Wall Street, movimientos estudiantiles y otros) pueden ser una manifestación de esta crisis de representatividad de nuestros sistemas políticos.

Entonces, en el ejercicio del poder se confrontan distintas visiones de sociedad, que tienen su correlato en las fuerzas políticas y ciudadanas que actúan en ese espacio, dejando una brecha para la tensión ética dadas las concepciones basadas en intereses de grupos.

Agentes públicos vs. agentes privados

En esta segunda categoría de análisis nos referimos más detalladamente a ese poder ciudadano que mencionamos más adelante, y cómo éste es capaz de poner en jaque a los agentes públicos, desde el mundo privado, las organizaciones de la sociedad civil o los organismos no gubernamentales, y también desde colectivos horizontales o autoconvocatoria ajena a organizaciones.

En el segundo semestre del año 2013 nos tocó presenciar las movilizaciones sociales más profundas de las que se haya tenido memoria reciente en las principales ciudades brasileras. Serios problemas de seguridad urbana que incluyeron saqueos y daños a la propiedad pública y privada se detonaron por una medida impopular en la población que pretendía aumentar el valor de los boletos del transporte público con el objeto de financiar, en parte, los gastos en los que ha incurrido el Estado debido a la organización de los eventos deportivos venideros. Una situación extra deportiva que por algunos días puso en jaque a la organización del Mundial de Futbol en el país más futbolizado del planeta, y con una consigna clara, “no queremos el mundial”, al menos no al costo de tener que financiarlo desde nuestros bolsillos. Una vez más, seguridad y transporte en el epicentro del descontento ciudadano.

No son pocos los casos en que políticas erróneas de transporte público han puesto en jaque a gobiernos acrecentando los niveles de inseguridad. Entre ellos está el caso de la implementación del Transantiago en la capital de Chile, política pública que muy probablemente le costó la reelección a una coalición de gobierno que llevaba cuatro periodos en el poder, y que hoy en día, en el contexto de la campaña para ser reelecta, la ex presidenta Bachelet asume personalmente como el peor error de su anterior mandato. En los primeros meses de funcionamiento del sistema, muchas comunidades se levantaron en sus barrios ya sea para exigir mayores frecuencias, cambios de recorridos, o simplemente mayor seguridad en el servicio. Ningún santiaguino podrá olvidar cómo de un día para otro, debido a una nueva estructura tarifaria, el metro de la ciudad triplicó su cantidad de pasajeros, apareciendo problemas de delincuencia como robos, asaltos o abusos sexuales en un sistema que era seguro y muy bien evaluado. Asimismo, el sistema de pago con tarjeta dejó al descubierto una grieta social profunda al incrementarse los niveles de evasión en el pasaje de bus, en un país con los niveles más bajos de corrupción a nivel regional.

Es en este punto tal vez donde retoma fuerza el concepto de dignidad planteado anteriormente. Un servicio digno es un servicio con mínimos niveles de calidad, en donde el merecimiento y la aceptación se encuentran dando espacio a la satisfacción del usuario, y por lo tanto a la apropiación y la identificación con el servicio. La cohesión social se desarrolla en este encuentro aumentando los niveles de seguridad de las ciudades. De lo contrario, los servicios pasan a ser los catalizadores de una relación viciosa entre gobiernos y comunidades locales. No podemos afirmar que la alta evasión en el pago de pasaje de los santiaguinos sea un síntoma de aparición de rasgos de corrupción, pero sí podríamos sostener que es una clara manifestación de descontento con el servicio, y de pasada la puerta abierta a futuros niveles de actos reñidos con la legalidad.

Pero también las posturas en conflicto pueden ser conducidas hacia soluciones participativas y consensuadas que faciliten el intercambio, la cohesión de las fuerzas sociales y sobre todo la dignidad de los usuarios. Tal es el caso del Metrocable en Medellín, donde un proyecto de transporte que busca interconectar zonas segregadas de la ciudad pasando por barrios pobres, es diseñado negociando las condiciones de seguridad y la calidad de los espacios públicos remanentes, transformándolos en lugares dignos de apropiación por parte de sus usuarios, garantizándose su habitabilidad y mantenimiento. El concepto en juego, de “blindaje social” tiene justamente su fundamento en la nivelación de la cancha, en donde lo público juega el rol de garantizar la dignidad necesaria para que ricos y pobres corran una carrera más justa.

Está claro que actualmente las comunidades están más atentas y más demandantes. En la medida que se van cubriendo los mínimos, las demandas pasan a ser por calidad y por lo tanto los demandantes ya no son sólo los carentes, sino que principalmente los descontentos.

Por último, también en esta categoría de análisis se debieran incluir los conflictos entre los gobiernos y los empresarios o gremios del transporte, sin embargo no se profundizará en ellos, ya que por lo general tienen una raíz de tipo laboral o salarial. Aunque resulta fundamental recalcar que para el funcionamiento óptimo de los sistemas de transporte, tanto los horarios de trabajo como las remuneraciones de los operarios deben estar acordes con la calidad que se espera del servicio, como manera de garantizar la seguridad, el funcionamiento y la dignidad de éstos.

Agentes privados vs. agentes privados

En esta tercera categoría de análisis es necesario caracterizar a los distintos agentes en función de los medios de transporte que utilizan y los vínculos que éstos tienen con los aspectos de seguridad urbana, ya que cada modo constituye un grupo de intereses particulares. Nos referiremos fundamentalmente a los usuarios de transporte público, (metro, bus, combi, otros), así como a los automovilistas, los ciclistas y los peatones, ya que son los que concentran la gran mayoría de los viajes en la ciudad y al compartir el territorio dejan espacio para el desarrollo de conflictos entre ellos.

Al vincular el transporte público con la seguridad urbana surgen dos dimensiones relevantes a considerar, la que dice relación con la accidentabilidad y la vinculada con la ocurrencia de delitos en los sistemas de transporte. La primera resulta preocupante debido al alto número de muertes y daños a las personas producidas por irresponsabilidad de los conductores o por fallas mecánicas de los vehículos. Si bien estas tasas suelen ser más altas en los sistemas de transporte interurbano, la sensación de inseguridad de los usuarios se traspasa a todo el sistema, incluidos los recorridos urbanos. En una segunda dimensión, constatamos que los vehículos de la locomoción colectiva suelen ser escenarios de actos violentos, robos, hurtos o asaltos, que no solamente se dan al interior de los móviles, sino también en las inmediaciones de paraderos y terminales.

Ambas dimensiones se relacionan con niveles de violencia hacia las personas y son motivo de preocupación de las autoridades. En el caso de la accidentabilidad el conflicto ético se localiza principalmente entre los usuarios involucrados y las empresas prestadoras del servicio, ya que son sindicados como las responsables del mantenimiento de las máquinas de la capacitación de sus funcionarios. No pocas veces estos eventos salpican también a las autoridades demandando la comunidad mayores niveles de fiscalización y regulaciones que garanticen el correcto funcionamiento de los servicios. En cambio, en el caso de la ocurrencia de delitos en el sistema de transporte, el conflicto ético se localiza generalmente entre las víctimas de delito y las autoridades a cargo de la seguridad de las ciudades, ya que los victimarios suelen pasar inadvertidos. Si bien se detonan demandas por captura y represión de los victimarios, principalmente las demandas ciudadanas se canalizan por el lado de exigir mayor protección hacia los usuarios y espacios públicos libres de violencia.

En el caso de los usuarios de automóviles particulares también existe preocupación por las altas tasas de accidentabilidad que se están dando, principalmente entre nuestros jóvenes, en la mayoría de los casos vinculados al consumo de alcohol y drogas. En muchos de los países latinoamericanos los accidentes vehiculares asociados al consumo son la principal causa de muerte entre la población joven. Las autoridades han destinado importantes esfuerzos en campañas preventivas tanto por la vía de la educación de los conductores como por la vía del aumento de las sanciones, sin embargo, éste sigue siendo uno de los temas más preocupantes en los que la seguridad de nuestros habitantes se ve amenazada en directa relación con los sistemas de transporte. También los automovilistas suelen ser víctimas de delito patrimonial, por medio de robo de los mismos vehículos, asaltos, cristalazos o robo de autopartes. De estos tipos de delitos el primero pareciera tener mayor connotación social, ya que hay indicios de que en algunos países es un negocio que ha pasado a ser controlado por el crimen organizado, por lo que los niveles de violencia en el cometido del acto sustractivo se han acrecentado hasta grados de alta peligrosidad, incluso con manejo de armas de fuego de grueso calibre.

Al abordar la temática de la accidentabilidad y de la muerte de jóvenes conductores por exceso de alcohol, pareciera que el conflicto ético involucra a la sociedad en su conjunto y sobrepasa los límites de lo meramente institucional. Los grados de impotencia que genera presenciar la muerte de nuestros jóvenes sensibiliza a los habitantes y detona cuestionamientos más fundamentales como cuál es el tipo de sociedad que estamos creando, cuál es el rol que están jugando las familias, el sistema educacional, la salud pública, y por cierto las autoridades del transporte. Todos de alguna manera sentimos una responsabilidad al respecto, incluso en cuanto al ejemplo que damos a nuestros jóvenes en relación con los hábitos de consumo.

Justamente, y como reacción a este tipo de sociedad que estamos creando, un grupo cada vez mayor de ciudadanos está optando hoy por medios alternativos de transporte, como es la bicicleta. Simplemente por opción personal, o agrupados en colectivos, estos habitantes han sabido poner en el tapete de las discusiones relativas al transporte público el uso de la bicicleta como un medio de transporte no sólo válido, sino también eficiente. Entonces, a partir de esa demanda nuestros gobiernos han ido incorporando redes de ciclovías en las principales ciudades, así

como sistemas de bicicletas públicas que forman parte del entramado de transporte, haciéndose cargo de los desplazamientos de acercamiento, pequeñas o medianas distancias. Algunos vehículos eléctricos y bicimotos han ido incorporándose al uso de estas redes, y también en algunas ciudades han aparecido sistemas de bici taxis, aunque éstas son en ocasiones cuestionadas por la significancia que tiene la renta de tracción humana como medio de transporte.

Desde el punto de vista de la seguridad, el transporte en bicicleta no presenta mayores conflictos en cuanto a ocurrencia de delitos, con excepción de los derivados de la accidentabilidad, los que sí ocurren con frecuencia. Podemos destacar acá el caso de las bicicletas fantasmas que están apareciendo en algunas ciudades como manifestación de reclamo y duelo por parte de los colectivos de ciclistas, que a modo de *animitas*, disponen bicicletas completamente pintadas de blanco en aquellos lugares en los que algún ciclista perdió la vida y luego depositan ofrendas florales a modo de homenaje.

Tal vez por su naturaleza basada en el autoesfuerzo, en el uso de energías limpias y en la vinculación que se le asigna con una opción ecológica de medio de transporte, el uso de la bicicleta es uno de los medios menos cuestionados por los habitantes de las urbes, aunque muchos opinan que es ineficiente para sus requerimientos ya que sólo cubren distancias cortas o medianas y requieren de un tiempo y esfuerzo físico adicional. Sin embargo, sí existen cuestionamientos por parte de los automovilistas cuando las bicicletas utilizan las calles dificultando el tránsito vehicular.

A partir de este ejemplo podemos destacar un particular conflicto que surge entre los distintos modos de transporte, donde todos se disputan unos a otros el derecho a utilizar la ciudad. Los automovilistas se disputan la calle con los autobuses urbanos y con los choferes de taxis, ocasionando accidentes por alcances cotidianos entre estos distintos modos. Asimismo los automovilistas se disputan las calzadas con los ciclistas, conflicto que ha escalado tal nivel que hoy por hoy los principales detractores del uso del automóvil son las organizaciones ecologistas que fomentan el uso de la bicicleta. Pero también sucede que los peatones invaden las ciclovías, problema que permanentemente denuncian los usuarios de bicicletas como un conflicto que les provoca inseguridad. Al parecer, el derecho a la ciudad es un tema que aún se practica en su etapa de instalación.

En definitiva, los distintos modos de transporte ofrecen a los habitantes unidades de satisfacción diferenciadas, las que cada uno de ellos abordan en

función de sus intereses, preocupaciones y posibilidades. La comodidad que brinda un automóvil para quienes lo pueden tener, el costo de la locomoción colectiva para quienes necesitan jerarquizar más por precio que por calidad o tiempo, y el sentido de pertenencia de la bicicleta para aquellos que postulan una ciudad más amable y menos contaminada. Por último, la caminata para aquellos que hacen trayectos cortos o que simplemente no pueden pagar otros medios.

VINCULANDO TRANSPORTE CON SEGURIDAD Y LOCALIZACIÓN EN LA CIUDAD, EN BUSCA DE TIPOLOGÍAS DE ANÁLISIS

Haciendo una comparación directa (tal vez exageradamente cartesiana), de la relación que se da entre transporte y seguridad, proponemos vincular ambas variables de manera binaria sobre el territorio, en búsqueda de las combinatorias resultantes y los tipos de barrios o zonas de la ciudad a las que representan. No se busca con esto simplificar o reducir la amplia diversidad de situaciones que pueden darse en la variopinta configuración de nuestras ciudades, sino solamente definir algunas tipologías, tal vez las más recurrentes, en donde la combinatoria de transporte y seguridad se presenta de manera diferenciada en el territorio.

La siguiente tabla de doble entrada propone un escenario de análisis plausible para comparar los niveles de equidad, cohesión social y dignidad que se presentan en cada zona caracterizada.

Tabla 1
Escenarios para comparar los niveles de equidad, cohesión social y dignidad

	<i>Mayor transporte</i>	<i>Menor transporte</i>
<i>Mayor seguridad</i>	Barrios pericentrales consolidados	Barrios residenciales periféricos
<i>Menor seguridad</i>	Centralidades urbanas y sus entornos	Barrios segregados o excluidos

Fuente: elaboración propia.

Primera tipología, barrios pericentrales consolidados

A medida que nos encontramos con mayores niveles de seguridad y con mejores servicios de transporte, los barrios tienden a potenciar su carácter residencial. Éstos suelen ser muy demandados y mayoritariamente si se ubican en los sectores de mediana o alta renta de las principales ciudades. Se trata de barrios consolidados, en los que los servicios básicos están garantizados, con una buena infraestructura recreativa, educacional y de salud. En los últimos años, producto de una vuelta al centro, principalmente de las nuevas generaciones con capacidad de pago, muchos barrios antiguos han sido objeto de procesos de gentrificación, repoblándolos con nuevos usuarios que buscan calidad de vida, servicios, localización y cercanía. Como ejemplos podemos mencionar a la Colonia Roma o La Condesa en la Ciudad de México, Providencia, Ñuñoa o Vitacura en Santiago de Chile, Palermo en Buenos Aires, Surco en Lima o Sopocachi en La Paz. Son barrios en los que se superponen distintas actividades manteniendo el carácter residencial como actividad principal, por lo tanto son capaces de alojar y atraer nuevos servicios o fuentes de trabajo en la cercanía. Debido a esto se comportan de manera bastante autosuficiente y se resuelven por medio de viajes medianos y cortos, siendo común el uso de bicicletas o transporte peatonal. En general, son barrios socialmente homogéneos y con aceptables niveles de conocimiento y apropiación entre sus habitantes.

Si indagamos en los niveles de cohesión social que se presentan en esta tipología de barrios podemos evaluarlos positivamente, y nos atreveríamos a decir que son los esperados para avanzar hacia una sociedad equitativa. Mirándolo sólo desde el punto de vista del transporte y la seguridad observamos que son barrios en los que por lo general se puede transitar libremente con altos grados de seguridad, independiente del modo de transporte elegido. La cercanía facilita el desplazamiento y los vecinos se apropián de sus espacios, se conocen unos a otros y se identifican con su sector. Obviamente esto responde a que se garantizan ciertos mínimos a nivel territorial, como son el acceso a educación, asistencia de salud, oportunidades laborales, etc. Nos encontramos ante un escenario en el que todos sus habitantes se sienten parte de esa micro sociedad, se autodefinen como iguales y no existen mayores tensiones entre ellos.

Segunda tipología, centralidades urbanas y sus entornos

Uno de los grandes problemas al que se enfrentan estos barrios pericentrales consolidados es que la alta demanda por sus suelos está detonando un proceso de transformación y densificación en algunos casos descontrolado, pues la calidad de vida que sus habitantes buscaron comienza a deteriorarse. La dinámica económica de la ciudad actúa de manera independiente de los intereses ciudadanos, por lo que es un imperativo de estos movimientos jerarquizar el valor de uso por sobre el valor de cambio. David Harvey plantea que si consideramos las casas antiguas como un bien social, es decir, priorizamos por su valor de uso antes que por su valor de cambio, entonces la comunidad ya amortizó en el tiempo el precio de éstas, por lo que se podrían usar sin cobrar renta. Sin embargo, en el sistema de mercado la vivienda no vale por su uso, sino por la renta que genera, afectando a la especulación, entonces en los centros comienzan a aparecer edificios antiguos desocupados que esperan su turno para ser demolidos, mientras los pobres se hacinan en los barrios periféricos (Harvey, 1977).

Esta es la transformación que han sufrido los centros históricos de nuestras ciudades, donde cada día vive menos gente, transitando su actividad de residencial a comercial. Pero también producto de la expansión de la ciudad se va dificultando el acceso de los habitantes hacia las zonas tradicionales de servicios, lo que ha fomentado la aparición de nuevas centralidades que vienen a competir con el centro histórico. Algunos puntos específicos de la ciudad, generalmente en las inmediaciones de las avenidas troncales o estructurantes, se han ido convirtiendo en nuevos focos de interés, con alta demanda comercial y de oferta de servicios. Su buena localización está dada entre otros factores por los sistemas de transporte que, respondiendo a la demanda propia, entregan una buena cobertura. Sin embargo, el abandono, y en particular la dificultad para construir redes sociales dado el desconocimiento entre los vecinos, implica que los niveles de seguridad de estas zonas disminuyen, ya que la aglomeración se constituye de anonimatos funcionalmente agrupados.

Si bien en su calidad de centralidades, éstas nos sirven a todos, el sentido de pertenencia no se desarrolla con facilidad en estas zonas, ya que la mayoría de sus usuarios son población flotante. Los niveles de cohesión social no se dan de manera espontánea como en los barrios consolidados, por tanto, los gobiernos locales

deben generar las condiciones para fomentar y mantener la apropiabilidad sobre éstos. La accesibilidad y el funcionamiento óptimo de transporte público forman parte de esos esfuerzos. Los mínimos sociales a los que se refiere Turok pueden estar adecuadamente garantizados pero aparentemente el fallo se produce a nivel de las relaciones sociales pasivas y activas dificultándose la construcción de redes.

Tercera tipología, barrios residenciales periféricos

La distancia desde el centro hacia las periferias, y particularmente en ciudades muy extendidas, viene a dificultar el diseño y la cobertura de servicios y transportes de la ciudad. Asimismo, las bajas densidades de población, sumadas a las distancias, dan como resultado menores coberturas policiales en los sectores más alejados. Sin embargo, una buena cobertura vial garantiza el desarrollo de barrios residenciales en la periferia, aunque los sistemas de transporte público sean deficientes. En la conformación típica de las grandes ciudades latinoamericanas, el crecimiento de los sectores más acomodados se fue dando hacia un lado específico de la trama urbana, constituyendo lo que Francisco Sabatini define como conos de alta renta. Son zonas que hoy están consolidadas y que forman parte de la primera tipología, sin embargo, como el mismo autor plantea, la modernidad que se alojó sobre nuestras ciudades y que incorporó redes de metro y autopistas urbanas posibilitó el desarrollo de las periferias, fenómeno que catalogan como la “dispersión de lo moderno” (Cáceres, Sabatini, 2004). Esto ha permitido la incorporación de un tipo de desarrollos inmobiliarios residenciales, nuevas urbanizaciones catalogadas como barrios cerrados, en donde se replica una forma de vida de ciudad construida, de barrio tradicional, pero donde sus habitantes no se conocen unos a otros, ya que no tienen historia común, y se dificulta el desarrollo de sentido de pertenencia. Esta situación deriva más que en el aumento de la inseguridad, en el aumento de la percepción que los habitantes tienen de la inseguridad en sus barrios, ya que recurren a las empresas de vigilancia privada, alarmas, rejas, cámaras y todo tipo de ingenierías para construir la sensación de seguridad requerida.

En un breve escrito, David Harvey caracteriza este nuevo urbanismo como la trampa comunitaria, pues más que recapturarse una memoria colectiva se está inventando una nueva; lo ve más bien como un intento de convertir ciudades

fuerza de control en villorrios urbanos entrelazados. Una pregunta recurrente en la bibliografía de Harvey es acerca de si las formas espaciales pueden ir por sobre los procesos sociales (Harvey, 2001). Una tipología que inventa una memoria colectiva debe también inventar los mínimos sociales aceptables por lo que se justifica su recurrencia a los sistemas de seguridad privada, e incluso que se supla la falta de sistemas de transporte por el uso del automóvil particular. Sin embargo, la construcción de redes sociales no se inventa, se madura con el tiempo, la generación de confianzas y las actividades conjuntas; en un principio, los niveles de cohesión social de este tipo de barrios es muy bajo al carecer de relaciones sociales activas.

Cuarta tipología, barrios segregados o excluidos

En el polo opuesto se encuentran aquellos barrios periféricos que se han mantenido al margen del desarrollo urbano y que por lo general constituyen las barriadas pobres de nuestras ciudades. Barrios que viven la segregación social como una sumatoria de manifestaciones de exclusión, mala cobertura educacional y de salud, lejanía a las fuentes de trabajo, mala calidad de las viviendas y falta de espacios públicos. Tanto los sistemas de seguridad como los medios de transporte son insuficientes, lo que acrecienta la sensación de exclusión por parte de sus habitantes y la baja cobertura policial o de sistemas de transporte pasa a ser una más de la enorme lista de carencias. A la exclusión se le debe sumar el estigma con que muchas veces cargan estos barrios como lugares de delincuentes o drogadictos. Efectivamente, y por falta de la existencia de redes sociales fuertes, muy comúnmente en estos sectores se instalan vendedores de drogas o se organizan pandillas juveniles, e incluso en los casos más críticos, el crimen organizado termina por reemplazar al estado en sus funciones básicas. Sin embargo, en estas condiciones adversas también aflora la solidaridad y la resiliencia, la capacidad de apoyo mutuo y de organización, como semillas para la construcción de un capital social que permita revertir la exclusión.

Los niveles de cohesión social de estas zonas de la ciudad son sin duda los más bajos, ya que no existe una base sólida desde la cual garantizar los mínimos sociales que permitan avanzar hacia la equidad. Si bien los estados o gobiernos centrales garantizan en la mayoría de los casos el acceso a la salud y la educación,

no garantizan la calidad de éstas poniéndose en jaque la dignidad de las personas. Asimismo los mayores niveles de desempleo se encuentran concentrados en estas zonas, y muchas veces esta concentración es mayor en los grupos etarios más jóvenes. La misma segregación socioterritorial en la que viven estos barrios configura una geografía de oportunidades muy baja, ya que generalmente son barrios pobres, rodeados de barrios pobres.

PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS QUE VIENEN A CONFORMAR LA TENSIÓN ÉTICA EN JUEGO

Revisados los principales agentes involucrados en la tensión del espacio de análisis que nos convoca, y esbozados los conflictos más recurrentes en los que podemos caracterizar posturas encontradas, es propicio que volvamos sobre aquellos principios iniciales que anteriormente planteamos como rectores del análisis a desarrollar: equidad, cohesión social y dignidad. Estos principios vienen a esbozar un planteamiento acerca de la sociedad a la que postulamos, y del tipo y sentido de los servicios que ponemos a disposición de sus habitantes, entre ellos el transporte y la seguridad.

La primera pregunta que quisiéramos abordar en función de irnos acercando al concepto de equidad, es la de si el transporte es un derecho o si la categoría de derecho sólo se refiere al libre desplazamiento. Entendiendo la equitatividad como una sociedad en la cual se equiparan las posibilidades, entonces la facultad de llegar de un lado a otro debiera estar garantizada. La pregunta surge porque para transportarse por la ciudad es necesario pagar una tarifa, lo que en principio se contradeciría con la idea de que es un derecho. Esta pregunta cobra relevancia en el presente análisis, ya que no resulta común cuestionar que la seguridad urbana es un derecho (a pesar de que existen zonas de la ciudad que son protegidas por agentes de seguridad privada). Es el Estado, en sus diversas manifestaciones (federal, estatal o municipal, según sea el caso) el responsable de la seguridad urbana y su actuar está financiado con los tributos de los habitantes.

Pero ¿constituye derecho solamente el hecho de la gratuidad?, porque muchas veces estos servicios si bien tienen un costo que se traspasa al usuario, se sostienen básicamente en función de subsidios estatales. En el transporte público por ejemplo,

podemos comparar los casos de México y Chile, países que se encuentran hoy en similares niveles de ingreso per cápita, sin embargo, el boleto de metro o el valor de la locomoción es cuatro o cinco veces más alto en Chile. ¿Entonces los mexicanos tienen más derecho al transporte que los chilenos? ¿o la concepción de equidad es mejor entendida por los mexicanos? Por otro lado, en el caso de la seguridad urbana, que sí es financiada por la vía de los tributos, se da el fenómeno inverso, ya que los niveles de confianza que la ciudadanía tiene hacia la policía chilena, en comparación con el caso mexicano en el que existen importantes niveles de corrupción policial, nos haría pensar que para los chilenos la seguridad pública es un derecho más garantizado que para los mexicanos.

Esta comparación no sólo debiéramos hacerla entre países, sino también al interior de las realidades sociales que vive cada uno de éstos. ¿El transporte es, para un chileno de clase media o baja, un derecho garantizado, de la misma manera que lo es para uno de altos ingresos? Algunos estudios de transporte indican que mientras 10% más rico de la población gasta 2% de su presupuesto en movilizarse, el 10% más pobre gasta 85% de su presupuesto en este ítem. Asimismo, las velocidades de desplazamiento más lentas, como lo es el transporte público, *versus* el automóvil particular, implican menos ciudad a cubrir en un tiempo determinado que la que se podría cubrir a la velocidad del automóvil (Figueroa, 2012). En cuanto a la seguridad debiéramos preguntarnos si las policías de cualquiera de los dos países tienen una cobertura similar en dotación y eficiencia en las barriadas pobres que en las zonas acomodadas.

No postulamos aquí una sociedad sin clases ni mucho menos, pero al plantearnos la equidad como un concepto fundamental que garantice la disminución de los conflictos éticos en nuestras sociedades, entonces las posturas ciudadanas y el derecho a la ciudad debieran sobreponerse a aquellas concepciones economicistas que entienden el suelo como un bien de mercado y la estratificación social como un escenario en el que se pueden presentar distintas opciones de servicios acordes con la capacidad de pago de cada uno de los grupos que conforman a nuestras urbes. Equidad en las urbes, en el transporte y en la seguridad implica no sólo garantizar que los mínimos estándares de calidad en la prestación de estos servicios posibiliten la construcción de una cancha pareja para todos, sino también que la implementación de las políticas correspondientes esté orientada a disminuir las brechas existentes incorporándose en ellas una actitud transformadora en la concepción y puesta en práctica de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de la concepción de políticas públicas, éstas mayoritariamente surgen de la visibilización de las carencias de la sociedad en un ámbito determinado, y es en ese momento en el que son incorporadas en la agenda pública transformándose en problemas a resolver por los gobiernos. Las carencias son invisibles hasta que alguien o algo las revele y las ponga de manifiesto. Es relevante esta distinción, ya que los conflictos éticos parecen vivir más bien en las carencias que en los problemas, de hecho, que se transformen en problemas y pasen a la agenda pública es un primer paso hacia la resolución de estos conflictos. Asimismo, las tensiones sociales y los conflictos parecen vivir más en los problemas que en las carencias donde son visibles. En este sentido, el papel que juega la movilización social relevante, pues permite la visibilización de las carencias y su canalización hacia la agenda pública. Sería adecuado considerar que para desarrollar capacidad de movilización social es necesario que se haya dado un proceso previo de acumulación de capital social, por lo que aquellos sectores más postergados, que viven la segregación en sus distintas manifestaciones, al carecer de capital social se mantienen viviendo en las carencias.

La equidad implica la incorporación de aquellos sectores segregados o excluidos de la sociedad, y es justamente en la conformación de un sistema económico y social que posibilita la exclusión de importantes sectores de la población en donde se hacen manifiestos los conflictos éticos que cruzan nuestras sociedades latinoamericanas. Los altos niveles de segregación socioespacial de la mayoría de nuestras grandes ciudades tienen, entre otras manifestaciones, su correlato físico en la implementación de los sistemas de transporte y su correlato social en los niveles de inseguridad y desconfianza de los habitantes con sus entornos. Muy comúnmente los barrios con mayores grados de marginalidad no cuentan con cobertura o servicios de transporte público, o bien, cuentan con muy bajas frecuencias en sistemas riesgosos o de muy mala calidad. Es común que los conductores de la locomoción colectiva no se atrevan a entrar en las zonas conflictivas por miedo a ser asaltados, así como la policía también termina entregando el territorio al control de los grupos delictuales. En muchas de las favelas de Río de Janeiro no entra la locomoción colectiva y los viajes al interior se hacen en motonetas, negocio de transporte que está controlado por las bandas delictuales que operan en el territorio y que a su vez ofrecen protección a sus vecinos, controlan el servicio de distribución de gas, la televisión por cable y otros pequeños comercios a la escala del barrio.

Tomaremos ahora la definición que planteara la CEPAL acerca de la cohesión social como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social, por un lado, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan, por el otro (CEPAL, 2007) (esta definición se formuló para definir un sistema de indicadores que permitan medir la cohesión social en los países latinoamericanos). Los sistemas de transporte público y la presencia de cuerpos de seguridad, entre otros ámbitos, como la educación, la salud, el trabajo o los sistemas de pensión y muchos otros, vienen a constituir los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social. En el otro polo dialéctico se encuentra el sentido de pertenencia y de apropiabilidad que los habitantes desarrollan con sus mecanismos de inclusión y se manifiestan en las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía en relación con su funcionamiento. Volviendo al caso anteriormente mencionado de las favelas de Río de Janeiro, nos enfrentamos a un claro ejemplo en que la institucionalidad se encuentra quebrantada y es reemplazada en sus funciones por grupos delictuales, principalmente en aquellos ámbitos en los que el estado no está presente, o lo está de manera muy débil. Por lo tanto, la confianza, el sentido de pertenencia de sus habitantes, y como resultado, los indicadores de cohesión social, se encuentran muy a la baja.

Por su propia naturaleza, podemos considerar a los sistemas de transporte urbano como motores de cohesión social, ya que son una manifestación institucional del interés por posibilitar los vínculos entre los habitantes y el sentido de pertenencia sobre el territorio habitado. En este sentido de pertenencia se desarrolla la apropiabilidad sobre los espacios públicos y por lo tanto se acrecienta la sensación de seguridad en ellos. Asimismo, en el conocimiento mutuo se desarrolla el control social de los entornos, vigilancia natural, sentido de pertenencia y sensación de seguridad. La ciudad es una trama intrincada de usos que se desenvuelven en el mundo de las aceras y las calles. A mayor apropiación, el espacio público aumenta la sensación de seguridad, por ese motivo se deben multiplicar los ojos y los cuerpos en la ciudad (Jacobs, 1961). El transporte público, en un contexto de sentido de pertenencia y apropiabilidad de nuestras ciudades, viene a jugar el rol de los ojos y los cuerpos en movimiento que le dan seguridad y conectan nuestros espacios públicos.

Por último, quisiéramos volver sobre la idea de dignidad vertida al inicio del texto y vincularla con el concepto de lo público como garantía de inclusión y

equidad. Y qué mejor ejemplo para este tema que lo acontecido en Medellín en los últimos diez años, no sólo por las transformaciones logradas, sino por haber hecho de lo público su bandera principal.

Ya desde inicios de la década pasada, los gobiernos locales pusieron énfasis en que la mejor manera de nivelar la cancha entre ricos y pobres era a través de un fortalecimiento de lo público; discriminación positiva si se quiere, pero al final de cuentas una manera eficiente de lograr un blindaje social que permita inclusión y equidad. Como un imperativo esencial para revertir las desigualdades, Medellín estableció que las empresas públicas, que además son de propiedad de la alcaldía, garantizaran la misma calidad de servicios para cada habitante, independientemente del estrato socioeconómico al que pertenezca.

Así, el sistema de transporte de la ciudad se convirtió en garantía de calidad, asegurando las mismas condiciones a los sectores ricos y pobres. Complementando la red de metro en superficie que cubre aproximadamente 25 km, en los últimos diez años se incorporan 13 km de corredores para buses articulados y 9 km de metrocable, los cuales tienen como objetivo principal llegar a aquellos barrios excluidos a los que nunca antes llegó el sistema público de transporte. La calidad con la que fueron concebidos estos servicios, incluso en los barrios más pobres, donde cuentan entre otros con escaleras mecánicas para facilitar su accesibilidad, habla de un entendimiento de lo público. También el proyecto contempló una fuerte inversión en espacios culturales, destacando la construcción de cinco parques-biblioteca en zonas anteriormente consideradas vulnerables o directamente concebidos como espacios de encuentro ciudadano bajo el precepto de que la cultura es un derecho y no un privilegio. La recuperación de parques y espacios públicos garantizando la accesibilidad universal y gratuita puede ejemplificarse en el caso del Jardín Botánico, el que una vez recuperado pasó de convocar treinta mil a tres millones de personas al año (Melguizo, 2011).

Todo este proceso de transformación fue conducido bajo la premisa de potenciar la participación ciudadana como mecanismo de empoderamiento social y generación de sentido de pertenencia. Como se mencionaba más adelante, fue necesario incluso negociar las condiciones de seguridad con aquellos grupos que anteriormente controlaban el territorio. La dignidad del habitante fue puesta por delante y los frutos del proyecto son hoy comentario común en las cátedras de urbanismo. El ejemplo de Medellín pone de manifiesto que vivir la ciudad de

manera digna no sólo implica esperar que ésta nos otorgue las posibilidades de las que somos merecedores, sino que también se relaciona con la forma en la que cada habitante acepta, se compromete y participa de ella.

Una comunidad que logra desarrollar sentido de pertenencia con su proceso de transformación es la mejor garantía de sustentabilidad para el futuro. No basta con proveer de servicios, transporte y seguridad se conjugan y forman parte de un concepto de sociedad integral cuando ésta tiene como premisa la dignidad de sus habitantes, en un contexto de equidad y cohesión, y esa dignidad se construye con la participación plena de la sociedad en el diseño de su carta de navegación.

REFLEXIÓN FINAL ¿UNA SOCIEDAD DE CONSUMO ES UN ESPACIO PROPICIO PARA UNA CONVIVENCIA ÉTICAMENTE SATISFACTORIA?

En el presente documento hemos intentado deambular por las tensiones éticas en las que viven nuestras ciudades latinoamericanas, profundizando esa mirada a partir de cómo se vinculan los sistemas de transporte con la seguridad urbana. No ha sido fácil mantenerse imparcial, más bien creo que ha sido imposible, ante las dos miradas de sociedad que se contraponen hoy en nuestro territorio. El espacio siempre ha sido un lugar de conflicto (Foucault, 1991) y vivimos en una sociedad de consumo en la cual, a modo de discursos subordinados, los movimientos ciudadanos se han ido transformando en contrapoderes que se enfrentan con los esfuerzos dominantes que pretenden hegemonizar el espacio (De Certeau, 1984). La concepción economicista de las ciudades es el fiel reflejo de un territorio adecuado a los designios de una sociedad de consumo y el ejercicio de los derechos ciudadanos en la mayoría de los casos se contrapone a esa mirada economicista.

Podríamos suponer que para cada una de las posiciones expuestas hay un fin superior, que se funda en un juicio de valor absoluto, el cual es lograr la plena realización de la comunidad y sus integrantes. De hecho, si revisamos la existencia de valores, como la búsqueda de la equidad entre los miembros de la comunidad, para cada una de las posturas en juego, ciertamente las encontraremos. El poder económico puede querer atraer inversiones para una justa redistribución de las ganancias, así como las comunidades pretenden tener participación en las

decisiones para ver reflejado en ellas su derecho a vivir la ciudad. La tan perseguida equidad implica que el “otro” pasa a ser ante los demás un legítimo participante de la comunidad, acercándose ésta a su plena realización.

Analizando el comportamiento del ser humano contemporáneo en la sociedad de consumo en la que nos desenvolvemos, podemos afirmar que ambas visiones se conjugan en la práctica cotidiana. Vamos a trabajar a diario, la mayor de las veces generando ganancias para terceros que nos proveen de una fuente laboral, pero también porque asumimos un rol en la sociedad, porque tenemos que hacerlo, porque es un deber, independiente de nuestra necesidad de supervivencia económica, es un imperativo moral el aportar desde nuestro espacio a la construcción social. Desde esta perspectiva, la vida nos exige una actitud de compromiso, y nosotros la aceptamos, nos insertamos en la sociedad que nos tocó vivir. Sin embargo a la hora de evaluar nuestro desempeño, la vida no nos exige resultados y a pesar de ello, el espíritu de superación está presente en nuestra práctica cotidiana.

Respondemos simultáneamente administrando nuestras libertades, y poniéndole barreras administradas por el deber, muchas veces ajena a nuestros deseos. Para que la coexistencia de ambas visiones esté presente en la práctica cotidiana, deben garantizarse ciertos niveles de libertad, ya que en condiciones de opresión o desigualdad la respuesta individual se ve mermada de sus reales capacidades y el fin último se desdibuja y confunde con la recuperación de esos grados de libertad. Entonces, y por eso mismo, el avance hacia la cohesión social cobra sentido en cada uno de sus ámbitos, y la construcción de una sociedad orientada a los derechos pasa a sobreponerse a los solos designios de la economía.

REFERENCIAS

- Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (eds) (2004), “*Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*”, Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/EUROsocial (2007), “*Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina y el Caribe*”, Santiago de Chile.

- De Certeau, Michel (1984), “*The practice of everyday life*”, Berkeley, University of California Press.
- Figueroa, Óscar e Iván Poduje (2012), “*Transporte como motor de integración social urbana*”, *Espacio Público* [en línea] <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/15.pdf>
- Foucault, Michel (1991), *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid.
- Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- Harvey, David (2002), “*El nuevo urbanismo y la trampa del comunitarismo*”, *La Vanguardia* [en línea]<http://textosenlinea.blogspot.com/2010/06/david-harvey-el-nuevo-urbanismo-y-la.html>.
- Jacobs, Jane (1961), “*Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*”, Madrid, Ediciones Península.
- Melguizo, Jorge (2011), “*LO PÚBLICO, símbolo de la transformación de Medellín*”, Comunidad Educativa Loretana [en línea] http://espanol.groups.yahoo.com/neo/groups/comunidad_educativa_loretana/conversations/topics/8567
- Rousseau, Jean-Jacques (1762), *El contrato social*, El Aleph [en línea] [http://www.enxarxa.com/biblioteca/ ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf](http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf)
- Turok, Ivan (2006), “*The connections between social cohesion and city competitiveness*”, *Competitive Cities in the Global Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

CRISTIÁN DEL CANTO-QUIROGA

Arquitecto de la Universidad de Chile, Diplomado en Asentamientos Humanos de la misma universidad y Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado y consultor en el Centro de Seguridad Urbana y Prevención Cesup, S.C. México.

EL RETO COLECTIVO DE LA SEGURIDAD URBANA PARA LA GOBERNANZA ÉTICA Y EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

*Juma Assiago**
*Cecilia Andersson**

RESUMEN

En este artículo se analiza el crimen, la violencia y la inseguridad como desafíos éticos. La corrupción y estructuras de gobiernos débiles facilitan el crecimiento del crimen organizado y formas alternativas de gobierno, especialmente en donde la administración pública tiene inadecuados esquemas de trabajo político, legal y ético para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia de la toma de decisiones. Se identifican cinco caminos para el fortalecimiento de la seguridad urbana y la promoción del buen gobierno y la ética: 1) entender el crimen y la inseguridad, 2) entender a las instituciones –Estado y sociedad civil–, 3) crear una coalición local y mantener y apoyar la asociación local, 4) desarrollar una estrategia de acción y coordinación de iniciativas locales y, 5) proteger y empoderar a grupos de riesgo para atender las necesidades de seguridad de las comunidades en desventaja. Se propone que la seguridad se fundamente sobre unos valores y ética específicos que son de particular relevancia en la gobernanza del sector público: capacidad de respuesta, integridad, imparcialidad, rendición de cuentas, respeto y liderazgo.

Palabras clave: inseguridad urbana, rendición de cuentas, transparencia, gobierno local.

ABSTRACT

This article analyses crime, violence and insecurity as ethical challenges. Corruption and weak governance structures facilitate the growth of organised crime and

* Asentamientos Urbanos. Programa Hábitat de Naciones Unidas. Correo-e: juma.asiago@unhabitat.org

alternatives forms of government, particularly where public administration has inadequate political, legal and ethical frameworks to ensure accountability and transparency in decision-making. Five ways to advance urban safety and promote good governance and ethics are identified: i) understanding crime and insecurity, ii) understanding institutions-state, civil society, iii) creating a local coalition and sustaining and supporting the local partnership, iv) developing a strategy for action and coordinating initiatives, v) protecting & empowering groups at risk – addressing the security concerns of disadvantaged communities. Safety is premised on specific values and ethics that have particular relevance to public sector governance: responsiveness, integrity, impartiality, accountability and leadership.

Key words: urban unsecurity, accountability, transparency, local government.

**INTRODUCCIÓN: ATENDIENDO AL CRIMEN,
VIOLENCIA E INSEGURIDAD: ¿UNA CUESTIÓN ÉTICA?**

Si bien el crimen y la victimización ocurren en todos los países del mundo, la probabilidad de convertirse en víctima de ello es sustancialmente más alta en áreas urbanas. A lo largo de los últimos cinco años, han sido victimizados cerca de 60% de los habitantes de zonas urbanas en Europa y Norteamérica, y 70% en América Latina y África. A nivel global, es probable que una de cada cinco personas sea víctima de algún crimen como robo, ataque sexual o alguna otra forma de violencia.

El crimen y la inseguridad significan serias amenazas en muchas ciudades; particularmente en aquellas donde ambos fenómenos están reforzados por factores como corrupción, pobreza y exclusión social, que ya de por sí limitan la calidad de vida. El índice de percepción de la corrupción (IPC) 2013 –emitido por Transparencia Internacional (TI) que cubre 177 países– muestra que mientras algunos países tienen un desempeño aceptable, ninguno obtiene una calificación perfecta, y más de dos terceras partes alcanza una calificación de menos de 50. La corrupción en el sector público se percibe más alta en Europa del Este y Asia Central (donde 95% de los países consiguieron una calificación por debajo de 50) y en África Subsahariana, donde 90% de los países obtuvieron menos de 50 (IPC-TI, 2013).

Transparencia Internacional afirma que las calificaciones de los países en esta materia podrían mejorar, en la medida en que se desarrollaran sólidos sistemas de acceso a la información, así como reglas y códigos de ética que permitieran monitorear el comportamiento, tanto del sector público como de quienes detentan cargos públicos. Por su parte, encuestas de victimización internacional llevadas a cabo por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC por sus siglas en inglés), muestran que la corrupción en el sector público es más alta en Latinoamérica (21.3%) y en África (18.8%) respecto a otras regiones, con lo cual se amenaza el bienestar económico y social (ICVS-ONU, 1997).

Si bien el crimen, la violencia y la inseguridad representan grandes retos para el desarrollo social y económico de las ciudades; la delincuencia y la violencia en áreas urbanas no son vistas sólo como un problema criminal, sino también como un problema de desarrollo social y económico de las ciudades. Por ejemplo, una encuesta de victimización levantada en Nairobi reveló que cerca del 30% de los negocios admitieron haber sobornado a algún oficial en 2002 (UN-Habitat, 2002: 23).

La corrupción, junto con estructuras de gobierno débiles, facilita el crecimiento del crimen organizado y formas alternas de gobierno; esto es más drástico en espacios donde la administración pública tiene inadecuados marcos políticos, legales y éticos, que permitan asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones. La corrupción, junto con una gobernanza débil, erosionan la confianza que una sociedad necesita para poder funcionar de manera efectiva; y con ello, se exacerba la exclusión de los sectores más pobres y la segmentación de la sociedad en su conjunto. La corrupción y la mala gobernanza son las principales razones por las cuales la inseguridad crece en las sociedades, se profundizan las diferencias sociales, y se incrementa la exclusión y la fragmentación de la sociedad (Deepa Narayan, 2000).

La inseguridad contribuye al aislamiento de grupos y a la estigmatización de los vecindarios, particularmente aquellos donde los habitantes son pobres y más vulnerables. Esto crea condiciones de miedo, impide la movilidad y podría ser un importante obstáculo para la participación, la cohesión social y la ciudadanía plena. Más aún, la inseguridad erosiona el capital social de los pobres, y la fragmentación social que ello genera hace que decline la cohesión social e incremente la exclusión. Dicha exclusión social evita que ciertos grupos participen equitativa y efectivamente en la vida social, económica, cultural y política (Deepa Narayan, 2000).

Atacar de manera efectiva tanto el crimen como la inseguridad, requiere acciones que involucren a la sociedad civil; además, por supuesto, de movilizar a aliados institucionales para incluir y compartir responsabilidades, así como para alentar nuevos modelos de integración y regulación. Atender el crimen y la violencia urbana requiere de una gobernanza adecuada, esto es, desarrollar prácticas solidarias, procesos de consulta ciudadana y reformas institucionales, que enfaticen la ética, la ciudadanía y la inclusión. Solucionar el crimen y la inseguridad son aspectos de buena gobernanza urbana y, al mismo tiempo, se benefician en gran medida de la interacción entre los actores del desarrollo urbano. Una buena gobernanza ética requiere de ciudades seguras, donde los habitantes no se sientan temerosos. En ciudades seguras es posible una interacción entre personas e instituciones públicas, se crea un ambiente que permite una gobernanza más transparente y una mejor inclusión de sus habitantes.

Conforme a la perspectiva weberiana de ética –en relación con la responsabilidad cuyo portador es la moderna burocracia estatal– atender el crimen y la violencia urbana en tanto responsabilidad común a todos los ciudadanos, también es una cuestión ética que implica una noción de conciencia colectiva. En este caso, atender problemas de seguridad mediante prácticas preventivas promueve el bien público sobre el privado, atrayendo un amplio rango de miembros de la comunidad –residentes, negocios y agencias gubernamentales– para definir problemas, identificar soluciones, realizar planes y evaluar resultados. Los programas enfocados a construir responsabilidad comunitaria e incluir a las comunidades en las estrategias de prevención del crimen tienen, por tanto, la calidad ética que es crítica para mejorar la ciudad y salvaguardar el bienestar de todos los ciudadanos en el ambiente construido, protegiendo tanto la salud como la vida pública. La ética como elemento esencial de la buena gobernanza urbana es una herramienta para mejorar la ciudadanía y darle un sentido pleno.

En la ciudad, la cohesión social, buena gobernanza y ética son activos que proveen la seguridad, regulan las conductas y mejoran el estándar de vida de los ciudadanos. La cohesión social y la participación cívica son precondiciones para mejores escuelas, calles más seguras y crecimiento económico más ágil, un gobierno más efectivo y una vida más sana.

EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN LA PROMOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD PARA TODOS

En el centro de atención al crimen como responsabilidad común, se encuentra una configuración institucional local que debería regular las relaciones entre los individuos, y entre los individuos y el Estado, basados en la teoría de los derechos ciudadanos y del Estado de derecho. Esta configuración local (gobierno local –el nivel de gobierno más cercano a la gente–) facilita el proceso de consulta de la toma de decisiones, y el proceso por medio del cual las decisiones se implementan o no.

La seguridad se convierte en parte integral de la planeación de la ciudad, con lo cual se promueve la ética y una buena gobernanza. Por ello, es crucial que los municipios incorporen por completo cuestiones de seguridad, tanto en sus procesos de planeación urbana estratégica como en la prestación de servicios. Un número creciente de ciudades están organizando ejercicios de planeación con comunidades para preparar planes incluyentes de desarrollo urbano. La seguridad ha sido identificada como un asunto prioritario en muchas consultas en ciudades y/o comunidades, y la planeación municipal/ciudad se reenfoca en la calidad y manejo del espacio público urbano, por ejemplo, comercio y mercados callejeros, estacionamientos y transporte público, iluminación publica, áreas recreativas y parques pueden ser reorganizados para contribuir de manera positiva a la seguridad urbana. Es esencial para las autoridades locales consultar a los miembros de la comunidad, desarrollar una cultura de asociación entre los diferentes actores institucionales y de la comunidad, así como contribuir a la inclusión social de grupos en riesgo o marginados.

Existe consenso internacional respecto al papel central que las autoridades locales deben desempeñar en la provisión de seguridad para sus habitantes. El gobierno local puede jugar un papel instrumental en el diseño e implementación de iniciativas para la prevención del crimen y en movilizar y manejar asociaciones de bases amplias que apoyen la misma causa.

El liderazgo del gobierno local en el combate al crimen como responsabilidad común a todos presupone el emparejamiento de ética y liderazgo, lo que llevaría a la buena gobernanza y al establecimiento de la cultura de prevención. Por el contrario, la falta de ética y buena gobernanza en muchos países ha dado como resultado ciudades sin planeación y crecientes niveles de disparidad entre ricos y

pobres. Consecuentemente, muchas ciudades tienen que lidiar con vecindarios en crecientes desventajas y severas características de exclusión social y económica. En las áreas más desfavorecidas, a la falta de seguridad y tranquilidad se suman: salud deficiente, vandalismo, drogas, jóvenes sin supervisión, basura, contaminación y falta de servicios. Cada vez hay más evidencia de que estos problemas se refuerzan mutuamente para crear un espiral descendente de deterioro. En comunidades donde una creciente porción de la población está excluida de la sociedad, los individuos –en especial los jóvenes– se ven a sí mismos condenados a modelos alternativos de éxito o de reconocimiento de sus pares, lo que algunas veces implica actividades ilícitas o criminales, pero que también pueden conducir a conductas violentas (Vanderschueren y Vezina, 2003).

Conductas no éticas y malas prácticas de gobernanza tienen un impacto negativo sensible en la oferta de servicios gubernamentales y, en última instancia, en la provisión de seguridad y tranquilidad a los ciudadanos. Para el desarrollo urbano sustentable es de fundamental importancia que los gobiernos locales/sector público entiendan estos riesgos, y generen y mantengan una cultura de integridad. Líderes y personal deberían entender el costo que implica la corrupción y la mala gobernanza; y, en consecuencia crear y mantener una cultura ética que promueva el crecimiento sustentable, atraiga inversionistas y aliente una sociedad socialmente vibrante e incluyente. Es preciso adoptar marcos éticos a nivel gubernamental para asegurar rendición de cuentas y transparencia para todos los ciudadanos, pues ellos merecen que la seguridad sea considerada en la provisión de servicios, y que los líderes respondan al público. Desde la perspectiva del desarrollo urbano esto requiere la construcción de instituciones fuertes y transparentes, estableciendo el Estado de derecho y empoderando al pueblo (Tibaijuka, 2005).

Cuando las instituciones del Estado no pueden ofrecer un ambiente seguro y predecible, algunos grupos podrían organizarse como respuesta, para ofrecer seguridad a sus miembros. La falta de confianza en las instituciones gubernamentales tiende a reforzar el deseo de la gente de buscar seguridad entre grupos, lo que a su vez exacerba un círculo de inseguridad, exclusión social y niveles crecientes de crimen y violencia. Donde la ausencia de cohesión social entre vecindarios ha permitido que comportamientos que se desvían de la norma echen raíces, los vecinos adoptan mecanismos de defensa tales como linchamientos (justicia popular) y el crecimiento de grupos de vigilantes y pandillas.

En este contexto, el gobierno local debe consagrarse al derecho de todos los ciudadanos para acceder de manera igualitaria a los beneficios de la vida en la ciudad, como una manera de inculcar ética y buena gobernanza. De esta forma, el gobierno local distribuye su responsabilidad de liderazgo con equidad al otorgar las mismas libertades y oportunidades para todos los ciudadanos, a través del Estado de derecho, usando incentivos o sanciones válidas para todos sin temor ni favor. Por medio de un enfoque incluyente como éste, el liderazgo del gobierno local asegura que las normas éticas e ideales de conducta no se impongan como si fuesen ‘unitalla’, sino que sean adoptadas libremente, a través de procesos de consulta sobre un plan de seguridad para todos. De esta manera, responsabilidad y solidaridad deben convertirse en las piedras angulares de la ética, al analizar la causalidad del crimen y al formular estrategias locales de seguridad.

De esta forma, en el centro de las estrategias de seguridad se encuentra el cambio de actitud hacia las poblaciones marginadas y vulnerables, que sufren estigmatización frente al crimen y a la violencia. Por ejemplo, penuria económica y privación son con frecuencia correlacionadas con crimen. En particular, tanto los crímenes contra la propiedad y los violentos se relacionan con problemas de privación económica entre los jóvenes (UNODCCP, 2000). Desempleo y subempleo son un asunto importante: un empleo en el sector informal se convierte en la solución para muchos, lo que se traduce en menores salarios, actividades riesgosas y baja seguridad laboral (PNUD, 1999). En este contexto, la frontera entre lo legal o lícito, y lo ilegal o ilícito se vuelve incierta.

Tomar acciones sobre las causas de la violencia urbana e inseguridad requiere un enfoque integrado, exhaustivo y coordinado, donde el papel central de las autoridades locales sea la movilización de interlocutores (por ejemplo: servicios municipales, servicios policiales y el sistema de justicia, escuelas, servicios sociales y de salud, agencias de vivienda, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, incluyendo las de mujeres y jóvenes, organizaciones de servicios comunitarios básicos, líderes tradicionales y grupos religiosos) y desarrollar una estrategia y un plan de acción locales adaptados a las necesidades de la comunidad. El enfoque se centra en soluciones locales para los problemas, el desarrollo conjunto de un plan de prevención y el involucramiento de todas las partes interesadas. El gobierno local deberá apoyar el actuar de las comunidades locales, desarrollando sus capacidades y promoviendo acciones y asociaciones integradas y coordinadas.

SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE DESARROLLO URBANO

A nivel global, los retos de seguridad urbana se están volviendo cada vez más complejos; donde, además, diferentes actores intentan tener un papel central en su atención. El enfoque ONU-Habitat ha evolucionando a lo largo de los años y ha dado inicio al denominado “enfoque de prevención del crimen urbano” (*urban crime prevention approach*), que se enfoca en tres pilares:

- Prevención de la violencia y crimen institucionales: promueve el papel del gobierno local en la provisión de seguridad y tranquilidad para sus habitantes, promueve formas de vigilancia alternativas (vigilancia comunitaria y vigilancia orientada a los problemas), formas alternativas de justicia y acercar la justicia a la gente (esto es, tribunales y mecanismos tradicionales de mediación de conflictos en la comunidad).
- Prevención social del crimen: se enfoca a la juventud en riesgo y a la seguridad de niñas y mujeres.
- El medio físico.

La segunda fase se enfoca a un acercamiento multidimensional a la seguridad urbana, donde se agregan dos nuevas áreas a la ecuación:

- Seguridad de vivienda y desalojos forzados: la propiedad de la vivienda es con frecuencia la causa de violencia y conflictos (Colombia y Kenia, por ejemplo).
- Desastres naturales y conflictos también son causa de impunidad y ofrecen una ventana para que la inseguridad se incremente (por ejemplo, el huracán Katrina y el sismo en Haití fueron seguidos por una situación de completa anarquía cuando las instituciones colapsaron).

La tercera fase se expande hacia otra dimensión: mejorar la seguridad a través de la planeación, manejo y gobernanza.

- La planeación (así como la falta de) en las ciudades ha tenido un efecto en la seguridad y la sensación de seguridad de la gente.
- El manejo de las calles de la ciudad y sus espacios públicos es también clave para asegurar que los vecindarios se mantengan seguros, esto no es sólo el papel de la autoridad local, hay modelos en los cuales la propiedad y manejo de la comunidad son cruciales para asegurar que estos espacios sean seguros.

- Buena gobernanza y gobiernos con buen funcionamiento mantienen seguras a las ciudades, ciudades con mala gobernanza son ciudades con frecuente crimen y violencia.

Las tres fases no deberán ser vistas por separado, sino como capas de construcción, una encima de la otra; refinándose y mejorándose mutuamente, moviéndose hacia un enfoque más amplio a la seguridad urbana, más que enfocándose de manera estrecha en la prevención del crimen y la violencia.

EL RETO DEL CAMBIO: CONFIANZA Y SEGURIDAD

FORTALECEN ÉTICA Y BUENA GOBERNANZA

Considerar la confianza como un tema de mejor gobernanza urbana y ética implica muchos retos. El primero, y más importante, es la resistencia de los gobiernos nacionales para darles poder a los gobiernos locales para prevenir la violencia y el crimen. Otro obstáculo importante es la ausencia de un marco legal que facilite las acciones del gobierno local. Con frecuencia, las ciudades interesadas en recurrir a enfoques preventivos no tienen la capacidad legal ni financiera para hacerlo. Estos retos pueden ser superados asignando recursos federales para elevar los niveles de confianza y prevención del crimen a nivel local. Elevar la confianza de la comunidad es un factor clave para alcanzar un desarrollo urbano sustentable.

Pese a que, idealmente, los gobiernos locales deberían encabezar la prevención local del crimen, generalmente no se encuentran en condiciones de asumir a cabalidad dicha responsabilidad, ya sea por problemas de gobernanza, administración, capacidad, e incluso éticos. Entre las restricciones más comunes que los gobiernos locales enfrentan se encuentran:

1. Falta de descentralización (la cuestión de subsidiariedad),
2. Recursos financieros limitados,
3. Recursos humanos limitados,
4. Administración deficiente,
5. Gobernanza débil,
6. Corrupción, fraudulencia, soborno y abusos de poder,
7. Falta de confianza popular y confianza en el gobierno local,
8. Cobertura limitada de servicios básicos municipales y sociales.

Para alcanzar éxito en las iniciativas de seguridad y prevención del crimen a nivel local, se requiere buena gobernanza, coordinación y compromiso de todas las partes involucradas. Por ello, es importante definir las condiciones necesarias para propiciar ética y administración. La seguridad urbana cubre un área muy vasta que requiere diferentes competencias en el terreno de la aplicación de la ley, planeación urbana, desarrollo social y acción comunitaria.

CAMINOS PARA AVANZAR EN MATERIA DE SEGURIDAD

URBANA Y PROMOVER ÉTICA Y BUENA GOBERNANZA

Entender el crimen y la inseguridad

Para entender el crimen y la inseguridad de una ciudad, es preciso contar con un diagnóstico de la situación a nivel local. El diagnóstico de seguridad local identifica las principales formas de inseguridad, sus causas, y cómo las perciben los habitantes; permite también definir prioridades de acción, con un enfoque común.

El diagnóstico identifica las causas relacionadas con planeación urbana y aquellas de naturaleza social (comportamientos, actitudes, condiciones de vida, género), por medio del análisis de las diferencias en la percepción de seguridad por sexo y edad. Los problemas y sus causas deben estar localizados en su propio contexto económico y social, a fin de lograr una mejor comprensión de las características específicas de cada vecindario e identificar los retos.

Entender a las instituciones: estado, sociedad civil

Un diagnóstico institucional específico analiza los problemas de inseguridad más mencionados tanto por el gobierno y las instituciones locales, como por parte de las organizaciones de la sociedad civil y, además, permite identificar asociaciones al momento de implementar iniciativas de seguridad.

Todos los ámbitos de gobierno deberán fomentar esfuerzos para prevenir el crimen que tenga base en la comunidad. Se debe ir más allá de la respuesta de nuestro sistema de justicia criminal para evitar el crimen en las ciudades, conjuntando a

los responsables de la vivienda, servicios sociales, recreación, escuelas, policía y justicia para atacar las situaciones que son causa de crimen (Conferencia Europea y Norteamericana sobre Seguridad Urbana y Prevención del Crimen, 1989). Al respecto, el papel que tienen las autoridades locales es fundamental porque:

- Las autoridades locales son el nivel más cercano a la gente y deberán asegurar que sus ciudadanos tengan voz en el discurrir del día a día de los asuntos gubernamentales.
- Tienen mandato sobre áreas que se consideran fuentes potenciales de crimen e inseguridad, tales como planeación de la ciudad/localidad, diseño ecológico, vivienda, provisión de servicios básicos, salud y educación.
- El crimen y la violencia se desarrollan a nivel local.
- El gobierno local puede facilitar las acciones sobre el terreno y la participación de la comunidad.

Crear una coalición local y mantener y apoyar la asociación local

Las autoridades locales juegan un papel clave en la creación de coaliciones locales responsables de implementar acciones conjuntas para la prevención y reducción de la violencia e inseguridad urbana. La autoridad local es la institución pública más cercana a la gente, éste es el lugar donde se da la participación cívica y el compromiso; y deberá, por tanto, asegurar una alta calidad de vida para incentivar el desarrollo y la participación de la comunidad.

Los actores clave que es preciso integrar en la coalición son: policía y sistema de justicia, educación, salud, vivienda y transporte. Instituciones de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales, instituciones religiosas e iglesias con influencia decisiva en la moral y valores. Se debe tener acercamiento con líderes de negocios, cámaras de comercio y asociaciones comerciales. La asociación requiere compartir experiencias y experiencia, además de construir una alianza entre instituciones de gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Es importante involucrar a todos los miembros de la comunidad y algunas veces puede también ser importante reformar las instituciones y actitudes que puedan estar incidiendo en la raíz de la delincuencia. Por ejemplo, un fuerza policial ineficiente propicia delincuencia, la violencia doméstica contribuye a

perpetuar la violencia contra mujeres y niños, escuelas inseguras alientan el crimen y un sistema de justicia inadecuado lleva a la impunidad, alentando de manera indirecta comportamientos fuera de la norma.

Los municipios que se comprometan con iniciativas de seguridad urbana tienen dos retos específicos: 1. Coordinar el proceso y la implementación, y; 2. Asegurar la sustentabilidad e institucionalizar la cooperación.

La seguridad debe ser una prioridad interdepartamental municipal. Se deberá considerar el impacto en la seguridad a nivel local de todos los programas y servicios ofrecidos por el municipio. Por ejemplo, los proyectos urbanos de renovación significan una oportunidad para aplicar conceptos de planeación de la seguridad, desarrollo social enfocado a grupos de riesgo, empoderamiento de la comunidad y buena gobernanza.

Instituciones como la policía y el sistema de justicia pueden apoyar las acciones locales en materia de seguridad y prevención, descentralizando y alentando la vigilancia local y comunitaria, estableciendo cortes de distrito locales, estableciendo condenas alternativas al encarcelamiento y medidas de reintegración de criminales juveniles.

La sociedad civil puede contribuir a la sustentabilidad desarrollando una cultura de asociación y participando en los esfuerzos conjuntos a nivel local.

Desarrollar una estrategia de acción y coordinación de iniciativas

La estrategia local para la prevención del crimen es producto del diagnóstico de seguridad. La estrategia trata diversas causas y manifestaciones de violencia e inseguridad de manera integrada y coordinada. Se deberán identificar acciones de corto y largo plazo. Las preocupaciones prioritarias de la comunidad deben ser tomadas en cuenta, promoviendo la asociación y coordinación en la aplicación.

Las estrategias de seguridad urbana y prevención del crimen han sido construidas principalmente con base en cuatro componentes:

1. Aplicación de la ley y regulaciones municipales más eficientes, por ejemplo, que la policía establezca una relación más cercana con la población y descentralizar las operaciones policiacas, promover sentencias alternativas y mecanismos locales de justicia y solución de conflictos a través de líderes tradicionales.

2. Planeación urbana y administración municipal, integrar e incorporar los principios de la planeación de la seguridad en el desarrollo de la ciudad.
3. Desarrollo social enfocado a grupos de riesgo; es decir, contribuir a la reintegración de delincuentes jóvenes, prevenir la violencia contra mujeres y niños y promover la integración social y económica de la juventud como una solución no violenta para los conflictos. Esto incluye asistencia a víctimas, niños de la calle y jóvenes que enfrenten problemas de drogadicción y alcoholismo, ofreciendo apoyo a familias de padres solteros y madres jóvenes, además de apoyar la permanencia en la escuela, promover la capacitación laboral e iniciativas de integración en cooperación con organizaciones económicas relevantes.
4. Promover la buena gobernanza, el desarrollo de ciudadanía, la participación ciudadana y la renovación de los valores. Estas acciones fomentan el empoderamiento de la comunidad y, en específico, el involucramiento de jóvenes y mujeres.

Proteger y empoderar a grupos en riesgo – atendiendo las necesidades de seguridad de las comunidades en desventaja

El crimen afecta a cada grupo de diferente manera: como víctimas y victimarios potenciales. La inseguridad urbana y el crimen afectan a la juventud, y a las mujeres en particular.

El papel crucial de las autoridades locales en la prevención de la violencia contra la mujer debe relacionar:

1. La integración con enfoque de género en políticas y programas: campañas de sensibilización, servicios y albergues, así como mejorar el medio físico de la ciudad con la intención de hacerla más segura.
2. Contribuir a una mejor comprensión de la Violencia por Motivos de Género (*Gender-Based Violence*, GBV) y al desarrollo de herramientas adecuadas: recolección de datos desagregados, encuestas cualitativas sobre violencia contra la mujer para llenar los vacíos en la información, auditorías sobre la seguridad de las mujeres y otros estudios exploratorios.

3. Promover asociaciones entre todos los interesados y fomentar la consulta y participación de las mujeres en las actividades del proyecto.
4. Promover la documentación y el intercambio de prácticas y lecciones aprendidas.

Gracias a todo lo anterior, se podría contar ya con evidencia suficiente para saber que las condiciones en las cuales crecen los niños y la gente joven son cruciales para su salud física y mental, así como para su desarrollo emocional, social e intelectual (véase por ejemplo Shaw, 2001). La calidad del cuidado y condiciones de la infancia temprana, y las relaciones con los padres y la familia, son especialmente importantes en la formación de sus vidas. En la adolescencia, el acceso a la educación, a buenos modelos a seguir, el tener opciones de ocio y esparcimiento, la disponibilidad de oportunidades de empleo, así como el cuidado de la salud son importantes. Todas ellas son cuestiones éticas.

El impacto acumulado de estos problemas intersectoriales en las ciudades y sobre el creciente número de jóvenes afectados por éstos es enorme. El colapso de controles sociales en las familias, escuelas y vecindarios ha contribuido a incrementar el crimen e inseguridad en áreas urbanas. El desarrollo de *guetos* y áreas fuera de la ley controladas por bandas locales, y los cada vez más niños de la calle, han generado respuestas de justicia disuasoria y punitiva, y han llevado a implementar seguridad privada e incremento de vigilantes.¹

Cada gobierno necesita desarrollar una política en relación con los jóvenes que atiende:

- Inclusión social y participación que empodere a la juventud,
- Facilitar la reinserción de grupos de jóvenes en riesgo,
- Desarrollar e implementar una política nacional juvenil incluyente,
- Participación juvenil plena y representativa, que incluya jóvenes en riesgo,
- Creación de mecanismos de apoyo familiar para la reintegración de jóvenes en riesgo,
- Educación y capacitación de jóvenes en riesgo,

¹ Esto normalmente lleva a la inclusión de poblaciones de 150 000 habitantes o más, en un régimen de gobiernos citadino o municipal, con un alcalde electo. No obstante, muchos países africanos se refieren a 2 000 habitantes para distinguir entre asentamientos rurales y urbanos (véase UN-Habitat, 2001).

- Desarrollar programas integrales de capacitación laboral y de creación de empleo para los jóvenes,
- Oficiales de policía especializados para trabajar con jóvenes en riesgo en asociación con los servicios locales,
- Cortes juveniles,
- Programas que desvíen de la violencia y el crimen, como tutorías, educación y capacitación laboral como alternativas a sentencias en custodia.

ASPECTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD

La institucionalización es un proceso de largo plazo que requiere el apoyo de actores clave y de un cambio de actitud y de estructuras, de manera que:

1. La seguridad y prevención del crimen se integren en la creación de políticas, planeación, diseño, funcionamiento y modos de implementación, como problemas prioritarios intersectoriales que requieren esfuerzos coordinados a nivel municipal (y público): *llevarlo a primer plano*.
2. Políticas, leyes, regulaciones etc., que apoyen la seguridad de la comunidad y la prevención del crimen, así como la cooperación interagencias y la acción participativa para prevenir el crimen a nivel local. Regulaciones que se desarrolleen y sean formalmente adoptadas e implementadas: *Política y reforma legal*.
3. Se entienden las implicaciones para la seguridad y prevención del crimen y se adaptan para maximizar el impacto positivo en la seguridad de la comunidad: *cambio de actitud*.
4. Políticas, leyes, regulaciones, etc., para apoyar el empoderamiento del gobierno local, la mejora de la gobernanza local, y que se desarrolle la provisión de servicios municipales, formalmente adoptadas e implementadas: *fortalecimiento de la gobernanza local*.
5. Se extienda la conciencia y que el conocimiento y las capacidades para la prevención del crimen y la implementación y mantenimiento de la seguridad de la comunidad se desarrolle y fortalezca para atender de manera efectiva los problemas, identificar lecciones aprendidas, repetir los casos de éxito y mantener el nivel de esfuerzo e inversiones en el largo plazo: *apoyo público y político*.

COMENTARIOS FINALES

Como conclusión, la seguridad se fundamenta sobre valores y ética específicos, que son de particular relevancia en la gobernanza del sector público. Estos valores y ética específicos incluyen: capacidad de respuesta, integridad, imparcialidad, rendición de cuentas, respeto y liderazgo (Armstrong y Francis, 2008).

Es ético decir que el éxito y sustentabilidad de las iniciativas para la prevención del crimen están determinados por la calidad de la gobernanza y provisión de servicios por parte de los gobiernos locales. Con frecuencia, la institucionalización requiere un cambio de actitud. La gente brindará su apoyo sólo hasta haber entendido el problema. Esto se logra mediante actividades que desarrollen la conciencia, y que hagan que la gente entienda las causas y consecuencias del crimen y la violencia, al mismo tiempo que el papel que juegan en ellas. En este sentido, los medios y la sociedad civil son instrumentales.

Finalmente, la seguridad urbana es un asunto central en la calidad de vida y un componente integral de la ética y buena gobernanza, la seguridad es una necesidad diaria (International Conference on Sustainable Safety, 2003). Las iniciativas de seguridad urbana deberán desarrollar e incorporar en la ampliación de capacidades módulos de formación ética, buena gobernanza y democracia. Pese a ser difícil de medir el impacto de dicha actividad, la retroalimentación de los beneficiarios y contrapartes sugeriría decisivamente que tal actividad es una buena inversión en términos de impacto a largo plazo.

Hoy en día, en la mayoría de los países hay expectativas crecientes de ciudadanos, líderes de negocios y de la sociedad civil en su conjunto, para que los gobiernos establezcan y ofrezcan niveles más altos de ética e integridad en la función pública, gobierno local y nacional. En parte esto es resultado de la atención mediática más enfocada, del escrutinio público y del aumento en la impaciencia de los ciudadanos comunes y la sociedad civil, cuyos miembros quieren ver el fin de prácticas corruptas.

Por tanto, hay necesidad de concentrarse en la institucionalización/internalización de la integridad y ética en el gobierno local y el servicio público por medio del fortalecimiento de la competencia ética de los servidores públicos, y el reforzamiento de mecanismos que apoyen la institucionalización de toma de decisiones éticamente competente, así como desarrollar prácticas administrativas y procesos que promuevan valores éticos e integridad (Whitton, 2001).

Ofrecer apoyo a los gobiernos locales para fortalecer la transparencia, el Estado de derecho y promover y recompensar las conductas éticas y reforzar los mecanismos de sanciones administrativas para las violaciones de conductas éticas, se debería agregar valor a la promoción de la buena gobernanza y el desarrollo urbano.

Intensificar el combate a la corrupción y mejorar la transparencia y rendición de cuentas deberán ser entendidas como esfuerzos de largo plazo, especialmente en países donde esto sea considerado una parte importante de la cultura de negocios. Esto es con frecuencia más difícil en algunos países donde se vive una ausencia general del Estado de derecho y buena gobernanza. Por tanto, se necesita incluir mecanismos que aseguren sustentabilidad en el largo plazo –no sólo dentro de instituciones públicas, sino también en los ciudadanos– para instaurar la transparencia y el comportamiento ético.

REFERENCIAS

- Armstrong, Anona y Francis Ronald (2008), “Assessing Ethical Governance in a Policing Environment”, *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, vol. 3, núm. 3.
- Final Declaration of the European and North American Conference on Urban Safety and Crime Prevention (Montreal / October 1989).
- ICVS, International Working Group, Anna Alvazzi del Frate, Jan J. M van Dijk, John van Survey, 1989-1997. ICPSR version. University of Leiden, the Netherlands [producer], 1999. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor], 2001, <http://doi.org/10.3886/ICPSR02973.v1>
- International Conference on Sustainable Safety (2003), *Safer Cities: A Collective Challenge for Sustainable Human Settlement*, Durban, Sudáfrica.
- Narayan, Deepa (2000), *Voices of the Poor - Can Anyone Hear Us?*, Con Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch - Schulte. New York, The World Bank/Oxford University Press.
- PNUD (1999), *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, París, UNDP/Económica.

- Shaw, M. (2001), *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*, Montreal, International Centre for the Prevention of Crime.
- Tibaijuka Anna (2005), “Urban Safety: A Collective Challenge for Sustainable Human Settlements Development”, en Felix Dodds y Tim Pippard (eds.), *Human and Environmental Security An Agenda for Change*, 182-196.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODCCP) (2000), *Global Report on Crime and Justice*, New York, Oxford University Press.
- UN-Habitat (2001), *The State of the World's Cities*, Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
- UN-Habitat (2002), *Crime in Nairobi, results of a citywide victim survey*. Safer Cities Series no. 2, Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
- Vanderschueren, Franz y Claude Vézina (2003), *Documento de apoyo presentado en International Conference on Sustainable Safety: Municipalities at the Crossroads, South Africa*, 25-28, noviembre.
- Whitton, H. (2001), “Implementing effective ethics standards in government and civil service”, *Transparencia Internacional*, en <http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

JUMA ASSIAGO

Cientista social urbano, máster en Desarrollo Urbano Sustentable (Oxford University). Oficial de Asentamientos Humanos HABITAT, Naciones Unidas. Coordinador del Programa Ciudades Más Seguras y de la Red Global de Ciudades más seguras (en inglés, GNSC). Ha trabajado en múltiples proyectos de prevención con gobiernos locales en África, América Latina, en el desarrollo de estrategias para la prevención del crimen y seguridad urbana. A nivel global, se ha desempeñado en varios procesos de coordinación entre agencias de Naciones Unidas y apoyo técnico de procesos internacionales para la prevención social del crimen y procesos de gobierno.

CECILIA ANDERSSON

Planificadora urbana y regional. Se ha desempeñado en el programa de Naciones Unidas Ciudades Más Seguras. En el área de seguridad urbana ha trabajado en temas como el crimen urbano y la prevención, incluyendo la conducción de diagnósticos de seguridad, desarrollo de estrategias de seguridad y planes de acción, iniciativas piloto de implementación y desarrollo de capacidades en gobiernos locales y otros grupos de interés claves, y gestión de proyectos. A nivel global ha apoyado procesos internacionales en relación con la generación de políticas de espacios públicos, y también en programas de seguridad de mujeres y niñas.

PREVENCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

PREVENCIÓN CON GRUPOS URBANOS. DILEMAS ÉTICOS DE PROMOTORES Y GESTORES DE PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD

*Sergio García-García**

RESUMEN

En este artículo se analiza el rol de los promotores y gestores de prevención de la violencia y el delito, y los dilemas éticos que se les presentan al desarrollar su trabajo en un contexto de corrupción, impunidad y violación de los derechos humanos. En este contexto se expone la tensión entre la ética personal y la relación de ésta con la ética pública. Se reflexiona sobre las opciones que tienen los promotores para mantenerse como un actor clave de la prevención y del cambio social.

Palabras clave: promoción, prevención, comunidad, empoderamiento, participación.

ABSTRACT

The next article analyses the role of the promoters of the prevention of the violence and crime, the ethical dilemmas that promoters handle when they develop their work in a context of corruption, impunity and the violation of human rights. This context exposes the tension between personal ethics and its relation with public ethics. The article proposes a reflection over the options that are presented to the promoters to be kept as a key actor for prevention and social change.

Key words: promotion, prevention, community, empowerment, participation.

* Centro de Seguridad Urbana y Prevención, México. Correo-e: sergiosalvad@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el gobierno federal de México y los gobiernos estatales y municipales han establecido programas para enfrentar el problema de las violencias, el delito y el crimen. Derivado de tales programas han surgido proyectos y acciones relevantes en el ámbito local. En el caso de municipios se puede mencionar la recuperación de espacios públicos abandonados como la línea verde en Aguascalientes o en colonias populares en Cuautla; proyectos con jóvenes para realizar acciones socioculturales, como puede observarse en Papantla; transformaciones institucionales innovadoras en las corporaciones policiales para incorporar la figura del policía de proximidad; el impulso de centros de mediación; el establecimiento de unidades de atención a la violencia hacia las mujeres o el desarrollo de modelos de atención a población con problemas de adicciones, tal como sucede en Guadalajara, Tabasco, Querétaro o Matamoros.

Se observa que hay iniciativas similares en otros municipios que no cristalizan. Se puede argüir que una de las razones de la falta de resultados en aquellos proyectos menos exitosos podría deberse al débil desempeño de los equipos técnicos de prevención. En tanto, en programas y proyectos exitosos, la figura del gestor de la prevención y el desempeño del equipo técnico se vuelve relevante ya que como operadores eficientes y eficaces materializan las estrategias y proyectos, responden a las necesidades reales de la población, innovan en el campo de intervención preventiva, atienden con sensibilidad a las víctimas de acciones violentas y criminales, así como a la población que vive bajo un sentimiento de peligro por la alta percepción de violencia de aquellos que habitan en zonas de gran incidencia delictiva. En estos profesionales también se manifiesta un alto sentido de responsabilidad, de conciencia cívica y compromiso social que les permite mantenerse y superar situaciones adversas derivadas de la corrupción, de la escasez de recursos, de las amenazas de grupos criminales y la desconfianza de la población hacia las autoridades.

El estudio de los gestores de la prevención enfrenta tres realidades. La primera es que existen pocos estudios en castellano que aborden los aspectos más sobresalientes del papel o función que desempeñan los promotores sociales y/o gestores de la prevención. Quizá el material más abundante se encuentre en las escuelas de trabajo social y esté restringido a este sector académico y profesional.

La falta de socialización de los estudios sobre promotores es inexplicable sobre todo cuando existe una vieja, rica y vasta experiencia en gobierno y en organizaciones civiles de trabajo mediante la utilización de promotores sociales. Por esta razón, se identificarán algunos elementos expuestos: la bibliografía anglosajona y mi propia experiencia profesional de más de veinte años en proyectos sociales como promotor social, más reciente en los últimos tres años en los que he estado relacionado con procesos vinculados con la prevención de las violencias y la delincuencia. Lo anterior me permite captar y entender la importancia, los aportes y la problemática de los profesionales dedicados a la prevención. Se estudian fuentes documentales como el estudio coordinado por la Región Toscana, cofinanciado por la Unión Europea (programa Urb-Al), que presenta dos artículos sobre la temática: uno sobre las competencias de los responsables locales encargados de las políticas de seguridad urbana y, el segundo, sobre la elaboración de planes de formación en este sector, en ambos se define el rol, los saberes y funciones de los trabajadores sociales que desarrollan una labor profesional especializada en la prevención de la violencia, asimismo, se incorporan reflexiones de algunos autores de la literatura anglosajona que enriquecen la mirada sobre el tema de estudio.

La segunda realidad del estudio de los gestores de prevención es la relación entre el preventólogo y la población que atiende. En este caso, la atención de víctimas de la violencia está orientada a revertir o atenuar las diversas causas que la originan. Esto no es sólo una cuestión de buena voluntad o de buenas intenciones. Ante una realidad compleja ya no son suficientes las buenas intenciones del promotor social, sino que, además, condiciona el perfil y el trabajo de gestores y trabajadores sociales. Desde la década de los ochenta, la racionalidad de lo social cambió tanto para la administración pública como para el sector de la sociedad civil que atiende problemas sociales. En ambos casos imperan los conceptos de eficiencia y eficacia, la rentabilidad social y económica, la planeación y evaluación bajo estrictos principios y criterios que demuestren resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Se observa una dicotomía entre promotor social, por un lado, y gestor de la prevención, por el otro, este último es el agente y objeto de nuestra reflexión. El promotor “promueve” impulsa, apoya, genera condiciones para que otro u otros se impulsen, ayuda a otros a asumir un rol y una posición de empoderamiento. El gestor, en tanto, toma posiciones centrales y activas para generar acciones y procesos

(gesta) con enfoques intersecretariales e intersectoriales, y asume responsabilidades. De tal forma, el gestor incorpora a los miembros de las dependencias municipales y a los diversos actores sociales, civiles, académicos y económicos en los programas de prevención.

En el medio de los activistas, de los voluntarios, de los trabajadores sociales, de los funcionarios públicos, los conceptos de promotor y gestor se sobreponen, se indiferencian, ya sea por cuestiones de tradición, y porque la figura de gestor de prevención apenas se está construyendo y definiendo sus contornos profesionales. Otro elemento que no ayuda a la diferenciación es que ambos son trabajadores sociales y comparten funciones comunes en una realidad única: la administración pública municipal.

Otra consideración es que la referencia del gestor de prevención en este artículo se centra principalmente en las personas que realizan un trabajo social y no en aquellos trabajadores que intervienen en situaciones de crisis o que procuran a víctimas de delitos violentos o casos de alto impacto. En este último caso, dichas situaciones deben ser atendidas por psicólogos, abogados victimales o peritos especializados. Por otro lado, no se toma como referencia la actuación de los equipos técnicos de prevención que se desempeñan en ciudades que viven en situaciones de violencia extrema derivada de la lucha entre grupos criminales, con cuerpos policiales corruptos o que viven bajo amenaza del crimen y sin autoridades municipales. En todas estas ciudades o municipios no se puede llevar a cabo prevención social, sino acciones de mitigación, pues la lógica que deben emplear los diferentes cuerpos de seguridad es la del control vía desmembramiento y puesta en manos de la justicia de las bandas criminales, el trabajo de inteligencia para controlar los bienes financieros y materiales que sustentan las actividades lícitas e ilícitas de éstos y, además, la desestructuración de la base social que sustenta la acción territorial y de coacción hacia la población por parte de narcotraficantes o de la delincuencia organizada.

La tercera realidad del estudio de los gestores de prevención es que la ética es un tema ausente en las instituciones públicas. México está catalogado como un país con altos niveles de corrupción y este fenómeno está asociado al aumento del crimen como bien lo indica el informe de Latinobarómetro 2013. Lo anterior no significa que hayan vacíos institucionales orientados a combatir las malas prácticas. Existe un complejo, caro y vasto andamiaje institucional que tiene como objetivo

evitar la corrupción. A nivel federal se creó en 2013 la Comisión Anticorrupción para suplir a la Secretaría de la Función Pública, institución que se encargaba de vigilar y sancionar a los malos funcionarios. Existe, además, una institución de Contraloría en las principales ciudades de cada estado de la república. En cada secretaría federal, estatal y municipios hay un órgano interno de control cuya función es evitar las prácticas corruptas de los funcionarios. Asimismo, está un Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos y sus réplicas en los estados para que todo ciudadano pueda acceder a la información gubernamental y contar con gobiernos transparentes y funcionarios que rindan cuentas.

En un contexto de corrupción y opacidad en el ejercicio de gobierno, el gobierno federal del presidente Vicente Fox (2000-2006) publicó el 31 de julio de 2002 en el *Diario Oficial* una circular que dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual plantea doce principios que debe considerar todo servidor público en el desempeño de sus funciones, que a continuación se citan:

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, México. 2002.

BIEN COMÚN

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, interés es que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

INTEGRIDAD

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

HONRADEZ

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

IMPARCIALIDAD

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

JUSTICIA

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

TRANSPARENCIA

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

GENEROSIDAD

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

IGUALDAD

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

RESPETO

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

LIDERAZGO

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

No todos los gobiernos estatales y municipales cuentan con un código de ética, por lo que pueden referir a este Código Federal los funcionarios de sus respectivos gobiernos para que se orienten en sus funciones públicas.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el estudio se divide en cuatro secciones. En la primera se establece el contexto de violencia que prevalece en México, y se distingue la violencia criminal de la violencia social; la segunda, tiene como objetivo definir el rol del gestor de prevención con la mayor precisión posible, estableciendo su función y sus acciones, asimismo, se identifican conflictos y dilemas éticos en su quehacer profesional; en la tercera sección se identifican situaciones adversas que deben sortear cotidianamente los gestores de la prevención, y la cuarta presenta propuestas que permitan a los gestores de prevención cumplir con sus obligaciones profesionales y generen las condiciones para fortalecer a los actores ciudadanos a través de procesos de construcción de ciudadanía.

EL CONTEXTO DE VIOLENCIA EN MÉXICO

En los últimos años se ha manifestado un fenómeno de extrema violencia criminal y de violencia social que ha dejado perpleja a la sociedad mexicana. Respecto de la violencia criminal se pueden observar crímenes y delitos, que deben ser atendidos por el sistema de impartición y procuración de justicia. Mientras que la violencia social es un fenómeno sociocultural que encuentra sus causas en la desigualdad, corrupción e impunidad y sus manifestaciones deben ser atacadas con políticas públicas no punitivas. Respecto de esta última, se tomará como referencia en esta sección la violencia hacia las mujeres, que refleja prejuicios, estigmas, odios, discriminación y daño físico y psicológico a niñas y mujeres sin importar clase social.

El año 2012 cerró con una cifra de 60 mil muertos y 20 mil desaparecidos en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), en zonas del país convulsionadas por las luchas por ganar territorios entre bandas del crimen organizado y de intentos del gobierno por retomar el control a través de la militarización de las ciudades más violentas. A pesar del cambio de gobierno y del establecimiento de estrategias menos violentas, la inseguridad sigue presente en el país.

Con datos de las encuestas nacionales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se puede establecer una radiografía fiel sobre el estado actual de la violencia en el país. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE) aporta la siguiente información.

- Los hogares con al menos una víctima de delitos en 2012 fueron 10 125 013, lo que representa 32.4% de hogares.
- La población mayor de 18 años que fue víctima de violencia fue de 21 603 990, lo que representa una por cada 100 mil habitantes de 27 337.
- En 2012 se cometieron 27 769 990 delitos, que representa una tasa por cada 100 mil habitantes de 35 139.
- La cifra negra en 2012 (delitos donde no se inició averiguación previa) 25 573 200, representa 92.1% o sólo en 7.9 de las denuncias se siguió una investigación.
- El 72.3% de la población de 18 años y más percibe inseguridad en su entidad federativa.
- El costo nacional estimado a consecuencia de la inseguridad y el delito en 2012 se estima en 215.2 mil millones de pesos, lo que representa 1.34% del PIB.

La magnitud de la violencia impacta en la percepción de violencia y como efecto influye en el cambio de la vida social de las personas y las comunidades, aun cuando en ciertas regiones del país no se viva en situaciones de violencia directa. Al respecto, Bauman expresa:

El miedo es más temible cuando es difuso, disperso, poco claro; cuando flota libre, sin vínculos, sin anclas, sin hogar ni causas nítido; cuando nos ronda sin ton ni son; cuando la amenaza que deberíamos tener puede ser entrevistada en todas partes, pero resulta imposible de ver en ningún lugar concreto. ‘Miedo’ es el nombre que damos a nuestra *incertidumbre*; a nuestra *ignorancia* con respecto a nuestra amenaza y a lo que hay que *hacer* –a lo que puede y no puede hacerse– para detenerla en seco, o para combatirla, si pararla es algo que está más allá de nuestro alcance (Bauman, 2007: 10).

De ese miedo se derivan cambios en nuestra vida social. Con datos de ENVIPE se establece que la población cambia sus actividades cotidianas y deja de usar joyas, no permite que sus hijos menores salgan a la calle, salir de noche, llevar dinero en efectivo, llevar tarjetas de crédito o débito, salir a caminar, visitar parientes o amigos, tomar taxi, ir al cine o al teatro, salir a comer o cenar, ir al estadio, viajar por carretera a otro estado o municipio. A lo anterior, se añaden fenómenos nuevos como la migración interna debido a la salida de personas y familias que huyen de ciudades violentas, el abandono de cinco millones de personas de sus casas y departamentos, o la estigmatización de barrios y grupos sociales como los jóvenes.

Algunas de las causas que están en la raíz de la violencia son: un incremento de grupos criminales, especialmente de narcotraficantes, la lucha entre ellos por ganar territorios; la debilidad institucional que permite que los grupos criminales penetren a los cuerpos policiales (Valdés, 2013); la pérdida de control de las policías municipales (Escalante, 2009) y la impunidad que permite que más de 90% de los homicidios en México no se investiguen (Acosta, 2012).

Para tener una idea de la violencia social, se puede citar la que se manifiesta contra las mujeres. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2011) señala que en México la violencia de pareja es la forma más común contra las mujeres, 46 de cada 100 mujeres de 15 años y más han sido víctimas de algún incidente de violencia (emocional, económica, física o sexual) por parte de su novio, compañero o esposo. La entidad federativa con mayor prevalencia de violencia de pareja a lo largo de la relación es el Estado de México con 56.9%, le siguen Nayarit (53.7%), Sonora (53.7%), el Distrito Federal (51.9%) y Colima (50.2%). La entidad federativa con menor prevalencia de violencia de pareja es Chiapas, con 29.8%.

En cuanto a la violencia emocional, cuatro de cada 10 mujeres en México (42.4%) han sido humilladas, menospreciadas, encerradas, les han destruido sus pertenencias o las del hogar; han sido vigiladas o la pareja las ha amenazado con irse, correrlas de la casa o quitarle a sus hijos; amenazadas con algún arma o con matarlas o matarse. Tres de cada 10 mujeres en México (37.5%) han recibido reclamos de su pareja por la forma en que gastan el dinero, les han prohibido trabajar o estudiar, o les han quitado dinero o bienes, dicho rubro corresponde a la llamada violencia de tipo económico.

En el caso de la violencia física, tres de cada 100 mujeres en México (13.5%) han sido golpeadas, amarradas, pateadas o agredidas con un arma por sus parejas. Un porcentaje menor (7.3%) ha vivido violencia sexual, esto es que les han exigido u obligado a tener relaciones sexuales, o las han obligado a realizar actos sexuales con quienes no están de acuerdo.

En relación con la prevalencia de violencia por estatus, se muestra que 64.3% en mujeres separadas, divorciadas o viudas, y 37.2% correspondiente a mujeres solteras que vivieron algún tipo de violencia, especialmente de tipo emocional. En el caso de las solteras, fuera del ámbito emocional todos los demás tipos de violencia se pueden encasillar como de baja incidencia. Para las casadas o en unión libre la violencia económica ejercida por sus parejas corresponde a 25.3 por ciento.

En el caso de discriminación de tipo laboral, 21% de las mujeres mexicanas trabajadoras han vivido algún incidente de discriminación en su lugar de trabajo. En este mismo rubro, por cuestiones de embarazo, sólo cinco de cada 100 mujeres vivieron dicha situación.

Si se tomara como referencia de la violencia hacia jóvenes, niños y niñas ancianos, tendríamos un diagnóstico similar al presentado en la violencia de género.

Por lo que respecta a la violencia social, las causas se ubicarían en la “desigualdad, la discriminación, la pobreza y la exclusión: existe una violencia estructural que genera violencia de género, intergeneracional, social, criminal y de Estado” (Jusidman, 2010: 9).

Es importante señalar que la violencia y el crimen no se viven con la misma magnitud en todo el país, existen estados como Yucatán, Campeche, Chiapas, Distrito Federal y zonas del país que los fenómenos asociados con la violencia y con el delito se presentan por abajo de la media nacional y en estos lugares las labores de prevención no conllevan el peligro de los estados del centro y norte del país.

LOS GESTORES DE LA PREVENCIÓN

En México hay una larga tradición de promotoria social, baste señalar, por ejemplo, la existencia de referencias que se remontan a inicios del siglo pasado y que reseñan el trabajo de equipos integrados por profesionales de diversas disciplinas que estaban insertos en comunidades indígenas y campesinas con el fin de llevar cultura

y desarrollo, y así cumplir con uno de los propósitos de la revolución mexicana que era la de llevar la educación a la clase campesina y popular.

Al término de la lucha armada y una vez iniciada la reconstrucción del Estado posrevolucionario, personajes como José Vasconcelos, Moisés Sáenz, Manuel Gamio, Rafael Ramírez, Eulalia Guzmán, por citar algunos, diseñaron e impulsaron proyectos como las Misiones Culturales itinerantes y permanentes, el Proyecto Multifacético de Teotihuacán, la creación de escuelas normales rurales y urbanas, la Casa del Estudiante Indígena, el Proyecto de las Carapan en Michoacán, entre otros. Todos estos ejemplos constituyeron iniciativas educativas, ya que para “esos años la educación, cabe recordar, era un proyecto a llevar a cabo y no era una institución. Significa que era un momento propicio para ensayar, para experimentar” (Schaffhauser, 2010: 4).

Los promotores no se restringieron al campo de la educación, surgieron promotores en salud, para el desarrollo social, culturales, rurales, deportivos con el fin de llevar los programas gubernamentales a las zonas más pobres y marginadas del campo y la ciudad. Paralelamente las organizaciones de la sociedad civil impulsaron proyectos sociales y asistenciales y recurrieron a promotores sociales para atender a la población en condiciones de desventaja física, mental y social, para asistir a quienes se les ha violado en sus derechos humanos o que se encuentran en indefensión, sufrimiento y carencias de las condiciones elementales de vida. Así que para operar los proyectos se requirieron de trabajadores sociales y/o de un voluntariado con sensibilidad y compromiso social.

Hardcastle (2011) establece que el objetivo de quienes desarrollan trabajo social es ayudar a las personas a hacer uso de recursos sociales –familia, miembros, amigos, vecinos, organizaciones comunitarias y agencias de servicios social– para que exista compromiso, obligaciones y un soporte social. Aún más, ha de poner atención en las necesidades y el empoderamiento de las personas en situación de vulnerabilidad, que están oprimidas y que viven en condiciones de pobreza. En el desarrollo de sus intervenciones, ha de ser capaz de continuar en la senda de diferenciación entre práctica efectiva de trabajo social respecto de otras profesiones dedicadas a la terapia y a la consejería, asimismo, la promoción de la justicia social y de cambio social con y por los usuarios (clientes).

La labor social no es fácil porque las realidades sociales se han vuelto complejas, se transforman en ritmos acelerados y las causas que originan los desequilibrios e

inequidades son múltiples, motivos por los cuales las exigencias de conocimientos que los promotores y los gestores de prevención deben tener son altas. Al respecto, la Guía de Programas y Proyectos para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013) establece que el perfil profesional del promotor comunitario es

[...] con experiencia en trabajo comunitario y con formación de diversas disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales, de la salud, e ingenierías (proyectos socioproyectivos). Quien realizará todo el trabajo de campo. Todos los promotores comunitarios deberán contar con experiencia en trabajo comunitario y con capacidades y habilidades básicas para: manejo de conflictos, trabajo en equipo, comunicación efectiva, conducción de grupos y conocimientos generales en temas de administración de proyectos (Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, 2013: 2).

Desde un punto de vista más específico, se pueden establecer algunos de los conocimientos que deben tener promotores y gestores.

1. Deben tener claro que trabajan con personas que reclaman un derecho: cultural, social, económico, ambiental, de justicia y que no están haciendo ningún favor, y por lo tanto su actitud y comportamiento se debe alejar del paternalismo o de actitudes despóticas o autoritarias. Cuando el promotor se ubica en esta perspectiva de derechos puede establecer procesos educativos concientizadores para que las personas o la comunidad adquieran una posición de actores, de ciudadanos con derechos y obligaciones interiorizados y ejercidos.
2. Deben conocer ampliamente el programa en el que participan, el o los problemas sociales que origina esa situación; los objetivos, las metas y alcances de las acciones y de esta forma presentarse ante la población con seguridad y dominio de su trabajo, situación que le permitirá interactuar con las personas y con la comunidad.
3. Deben conocer el Plan de Desarrollo Municipal y los programas de las dependencias que se relacionan con su trabajo. Ahora se busca que las políticas públicas sean integrales y transversales y con ello romper con el aislamiento, fragmentación de los programas y alcanzar una coordinación que permita mejorar servicios, reducir costos y en cada proyecto incorporar a las dependencias que puedan ayudar a mejorar la atención a la población.

4. Deben conocer ampliamente la región, zona, municipio en el que trabajan con el fin de identificar y analizar las dinámicas sociales, económicas, ambientales y culturales presentes y que determinan una problemática que es atendida por el programa en el que participa. A partir de este diagnóstico el promotor entabla una comunicación e interacción con las personas y con la comunidad para iniciar procesos de toma de conciencia sobre los factores que determinan el problema que atiende, y orientar las acciones a modificar, en la medida de lo posible, las causas que originan la problemática social.
5. Deben contar con elementos básicos de manejo de grupos, manejo de crisis, de elementos de comunicación y aquellos relacionados con la gestión de su trabajo que le permitan revisar su planeación, la ejecución u operación de su programa, así como evaluar constantemente su desempeño para corregir errores, incorporar mejoras y alcanzar los objetivos establecidos.

Ahora bien, la figura del gestor en prevención es relativamente nueva porque en el país no se había manifestado un alto nivel de violencia y ahora el gobierno federal, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana –organismo dependiente del Sistema Nacional de Seguridad Pública–, cuenta con un programa que apoya proyectos de prevención, entre éstos contempla recursos para formar y vincular activamente a promotores comunitarios en labores de promoción social, centradas en la interacción de vecinos y autoridades municipales o delegaciones para brindar un servicio a la comunidad, apoyo y seguimiento de proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Se advierte también que empiezan a tomar importancia las direcciones o áreas de prevención de la violencia y delincuencia en las secretarías de seguridad pública municipales y se están formando equipos profesionales y técnicos a cargo de ellas. Como actividad emergente en la administración pública se están debatiendo las definiciones de los roles de estos profesionales, los perfiles y el tipo de habilidades técnicas que deben poseer. De manera más específica los promotores de prevención tendrían como “rol dentro de la política de seguridad centrarse en la elaboración de diagnósticos sectoriales, definición e implementación de estrategias en su área de competencia, monitoreo permanente, administración y evaluación de las estrategias implementadas” (Ruiz y Vanderschueren, 2007: 9). Contarán con los conocimientos y destrezas para obtener los recursos y

posicionar a la dirección de prevención ante las demás secretarías o dependencias del gobierno municipal y estar en condiciones de poder diseñar las estrategias de manera transversal y coordinadamente con los programas concurrentes y de esta forma evitar trabajar de manera aislada o fragmentada (Ruiz y Vanderschueren, 2007: 28).

De acuerdo con Ruiz y Vanderschueren (2007), el gestor, al cumplir con sus tareas debe poner énfasis en los siguientes tres temas:

- Poseer un dominio técnico acabado de seguridad y prevención, así como herramientas y objetivos de diagnóstico.
- A su vez adquirir un conocimiento cabal del territorio donde se implementarán las estrategias, lo cual supone que tiene una formación que le permite identificar rápidamente las características sociales del medio y las formas de abordarlo.
- Debe tener la capacidad de trabajo en equipo, tanto en el interior de su área como con otras áreas o proyectos y ser un animador de equipo.

EL GESTOR Y SUS TENSIONES PROFESIONALES

Ellas se derivan de la confrontación de visiones al interior del gobierno municipal, de la relación de desconfianza y conflicto con las y los ciudadanos, y de la situación laboral y de su trabajo subestimado. Los tres tipos de situación se desenvuelven en contextos de corrupción, impunidad y violación de los derechos humanos que pone límites sistémicos a la labor del gestor y de los cuales se derivan sus dilemas éticos. Su valoración moral definirá el comportamiento del gestor ante su trabajo y ante las personas a quienes presta un servicio.

Corrupción, impunidad y violación de los derechos humanos son parte de la realidad que vive la mayoría de los municipios del país. Además de trabajar en este contexto adverso los gestores de la prevención viven en situaciones de conflicto al interior de la administración municipal y con la población a la que atienden. Los conflictos en ambos casos se derivan de la confrontación de culturas de prevención que contraponen contenidos y orientaciones y en el bajo nivel de confianza que la población tiene hacia las autoridades. En todas estas tensiones y conflictos se ponen en juego los valores morales de los gestores y los valores que deben estar presentes en la ética pública. De cómo se deliberen los conflictos se favorecerán estrategias y

acciones para cumplir con los objetivos de su trabajo y alcanzar impacto esperado como preventólogo.

En la confrontación de visiones se encuentran dos predominantes. Al interior del gobierno municipal y en la misma sociedad se localiza una visión penal y punitiva y en contraposición a esta visión penalista el gestor debe persuadir para actuar con una lógica distinta a la represiva para cambiar las causas que originan las violencias. En la primera visión la policía y las instituciones judiciales deben fortalecerse con una inversión para patrullas, armas, cámaras, más policías y más cárceles. La lógica de acción es de “guerra” de combate a la delincuencia, a las bandas, a los jóvenes. “La palabra ‘guerra’ presupone estrategias policiales y judiciales que gradualmente se van alejando de la vereda de los derechos humanos; esto es lo que sucedió después de los atentados del 11 de septiembre con la rigidez de los sistemas policiacos en todo el mundo” (Marcus, 2011: 22).

Las políticas públicas también se criminalizan y “entonces todo se convierte en una lucha contra la inseguridad, contra la criminalidad. La política social será totalmente absorbida por todas estas políticas de guerra” (Marcus, 2011: 24). Las consecuencias derivan en estigmatizar colonias o barrios a grupos sociales como los jóvenes, en aislar a grupos de adictos, perseguir y encarcelar prostitutas en vez de atenderlos como un problema de salud y de combatir el problema de trata de personas.

El trabajo de los preventólogos es persuadir a los portadores de la cultura “penalista” para que comprendan que el problema de la violencia social y la percepción del miedo encuentran sus causas en las desigualdades sociales y económicas y en un sistema de justicia que favorece la impunidad.

En este contexto de confrontación de visiones sobre la prevención se descubren prácticas de corrupción como la “práctica de la mordida” en funcionarios públicos y miembros de los cuerpos de seguridad y el “diezmo” que obliga a que el contratista dé una cuota de 10% del monto de la obra a funcionarios municipales. Estas prácticas generan desconfianza de los ciudadanos hacia los funcionarios públicos y especialmente a los que están ligados a las actividades sociales y de prevención.

La actitud de los preventólogos ante los ciudadanos y ciudadanas en este contexto de tensión puede seguir varios caminos. Una primera actitud es ocupar el puesto de las víctimas, una segunda es tomar una burocrática y una tercera actitud es la de favorecer procesos de creación de ciudadanía.

En la primera situación, el gestor debe evitar actitudes paternalistas y protagonistas. El gestor ocupa una posición de poder, maneja bienes simbólicos y/o materiales y puede originar situaciones de dependencia que no hacen crecer a las personas y comunidades en su construcción de ciudadanía y empoderamiento. Es también natural que exista desesperación ante el poco interés de las autoridades para responder las demandas ciudadanas, sobre todo cuando hay eventos de extorsión, secuestro, amagos a los vecinos por parte de narcomenudistas o pandillas, y el gestor asuma la representación de las víctimas, exija a las autoridades respuestas y tome posiciones de gestor caudillo.

Por la exigencia de trabajar con el mayor número de personas y comunidades los gestores toman actitudes burocráticas y suelen crear exigencias muy altas que derivan en vicios que demeritan el trabajo institucional. Es imposible proporcionar todos los servicios y satisfactores a poblaciones que están en condiciones de desventaja o vulnerabilidad social, y si las promesas no se cumplen se crean fricciones con las personas y esta situación puede derivar en enfrentamientos con las autoridades, por este motivo los gestores deben ser realistas en cuanto a su trabajo y a los alcances de los programas en los que laboran.

Originado también de la exigencia de resultados los promotores suelen aislararse de las demás dependencias con las que deberían interactuar, aislando los programas y proyectos por lo que se pierde la integralidad de las acciones, la inversión social del gobierno y se fomentan acciones insanas con los promotores de las demás dependencias. Es el gestor el que debe ser el primer interesado en establecer lazos de cooperación y coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales para alcanzar acciones de desarrollo social con mayor impacto.

El gestor debe impulsar la autonomía e independencia de las personas y grupos y evitar hacer mal uso de los recursos, así como negarse a partidizar las acciones por medio de la afiliación de los grupos hacia el partido que gobierna. Esta politización desvirtúa el trabajo del gobierno y crea desconfianza de la población hacia el trabajo de los gestores, produciéndose, en algunos casos, delitos que podrían ocasionar cárcel, un ejemplo está en el mal uso en el padrón de beneficiarios de programas sociales para la afiliación masiva de los ciudadanos. El antídoto de estas acciones irregulares sería impulsar acciones de contraloría social, denuncia pública y comunicación de estos hechos irregulares a la contraloría del gobierno estatal y municipal.

Este impulso a la autonomía tiene, también, otros ribetes. Al respecto, Hardcastle (2011) cita que aquellos que llevan a cabo trabajo social han de construir comunidades que estén entusiasmadas por su sistema de salud infantil, por el cuidado de los enfermos mentales y por aquellos grupos etarios frágiles, para hacer que las demandas de las personas procedan, contribuyan y tomen cuidado por el otro. La psicoterapia, señala Hardcastle, no nos permitirá cumplir con el propósito ni darle sentido a la vida de las personas, y nos hará incapaces de preocuparnos por el otro.

LA SALIDA A LOS DILEMAS ÉTICOS DE LOS GESTORES DE PREVENCIÓN

Los gestores de prevención han de posibilitar en las comunidades la disuasión del crimen organizado, la disminución de los delitos de alto impacto, y la generación de una opinión informada con respuesta ciudadana a la opacidad y a actos de corrupción de las corporaciones policiales.

Como todo profesional buscará mejorar su desempeño mediante la reflexión de su acción, discernir sus acciones, establecer una relación entre el campo de la ética pública y la moral personal y viceversa, obtener como resultado el desempeño personal y profesional con solidez en las convicciones y carácter para mantenerse firme en contextos de corrupción e impunidad. A continuación se presentan tres acciones que parecen imprescindibles en todo gestor de la prevención: genere procesos de construcción de ciudadanía y condiciones para combatir de raíz las causas que originan y detonan las violencias y el crimen; cumpla con la función de ser un educador, un facilitador de procesos organizativos y un impulsor de la autonomía y autogestión de las personas y grupos con los que trabaja; y sortee los dilemas éticos que se le presentan.

Generar una cultura de la prevención

Existe una concepción dominante de inseguridad que se identifica con una visión punitiva, represora, penalista de la violencia y que excluye al ciudadano de participar en los ámbitos relacionados con la seguridad. Esta visión en sus manifestaciones

extremas es la que solicita la pena de muerte, mayores y más duras sanciones en los delitos de alto impacto e ideológicamente es la posición que genera odio, rencor y muchas veces búsqueda de venganza aun con la violación de los derechos humanos.

En políticas públicas la visión punitiva y penalista orienta las acciones de prevención sólo a la difusión de mensajes y de pláticas a diversos auditorios y/o restringe las acciones en ámbitos penales: cárceles, procuradurías, ministerios públicos y en su vínculo con la comunidad su respuesta es: más patrullas, vigilancia y represión. Cambiar estas concepciones es una de las tareas de los gestores y de los equipos técnicos de prevención.

Los preventólogos en su proximidad e interacción con ciudadanos y sus organizaciones deben establecer procesos de reflexión que permitan revertir lúcidamente las visiones y prejuicios contrarios a una cultura de la legalidad y construir sentido de responsabilidad ciudadana que en la medida de sus posibilidades oriente sus exigencias al buen desempeño de las instituciones públicas que comprende el sistema de seguridad y procuración de justicia.

Impulsar la participación ciudadana

Los gestores de la prevención que dirigen sus actividades principales a atender grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad deben comprender que están ante personas que sufren, que están aisladas, fragmentadas y sus derechos han sido vulnerados. En estas circunstancias el gestor formará conciencia en las personas y colectivos para que asuman una posición de exigencia de sus derechos permitiéndoles generar el proceso de toma de decisiones definido como “el proceso por el cual la ciudadanía propone, discute, decide, planea e implementa aquellas decisiones que afectan sus vidas” (Flores, 2007).

La participación cuando es conscientizadora es el medio a través del cual se adquiere cualidades cívicas. Se ha demostrado que la participación individual y colectiva:

- Es un vehículo de integración individual y social que gesta solidaridad y potencia los recursos personales y colectivos.
- Los individuos son más fuertes, tienen más confianza en sí mismos y son más capaces cuando participan en la vida comunitaria, cuando son responsables de sí mismos, con otros y de otros.

- En el contexto de la actividad asociativa los individuos adquieren valores y habilidades básicos para el funcionamiento de una sociedad democrática, aprendiendo a deliberar, debatir, tomar decisiones y adquirir responsabilidades.
- La sociedad civil (grupos y movimientos sociales) conforma un espacio clave para dar voz a grupos marginados y defender derechos fundamentales que de otra forma serían ignorados.

La participación orientada a lo público es lo que puede garantizar que los programas de prevención y el trabajo de los equipos técnicos puedan alcanzar impacto social, y a la vez es el mejor respaldo para los preventólogos.

Empoderar a los ciudadanos, comunidades y grupos vulnerables

No basta que los ciudadanos sepan sus derechos, se reúnan para discutir sus problemas y se organicen; los ciudadanos deben tomar poder y ser actores de la gobernabilidad y esto sólo se logra mediante la participación en lo público para incidir en las políticas públicas y poder modificar las condiciones que no los dejan alcanzar mejores condiciones de vida. El ciudadano debe estar presente en el proceso de toma de decisiones, lo que significa cambiar las estructuras políticas y los procesos formalizados de toma de decisiones y, en el ámbito económico, en el acceso a los mercados y a los ingresos que les permitan participar en la toma de decisiones económicas. Esta perspectiva, según Flores (2007), cubre tres dimensiones:

Personal: aquí el empoderamiento supone desarrollar el sentido del yo y de la confianza y la capacidad individual, y deshacer los efectos de opresión interiorizada.

Relaciones próximas: aquí el empoderamiento se refiere al desarrollo de la capacidad de negociar e influir en la naturaleza de la relación y de las decisiones que se toman dentro de ella.

Colectiva: cuando los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos. Esto incluye la participación en las estructuras políticas, aunque debería abarcar también la acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia.

En el trabajo con grupos que tienen necesidades sociales obliga a perfilar la vulnerabilidad Hamdi (2010) advierte, por ejemplo, de la necesaria comprensión de las dinámicas de la pobreza, especialmente en América Latina. Es necesario comprender la transmisión intergeneracional de la pobreza que tiene sus raíces en concepciones de casta, clanes y en pautas culturales de género. Por otro lado, la vulnerabilidad se induce, también, por ideas y rivalidad política, conflictos o autoritarismo a menudo reflejado en planificación de arriba hacia abajo que, como ocurre con la vulnerabilidad social, produce desplazamientos, represión, exclusión u otras formas de discriminación.

En el ámbito personal, el sentido del yo, se puede ver afectado por el sentido de pertenencia. Esto es más complejo en las ciudades, en donde aquellas personas que han sido obligadas a desplazarse –tal es el caso mexicano en un contexto de violencia– el recurso reconocido como capital social se pierde (Hamdi, 2010). En las ciudades, las comunidades rara vez son entidades, algo que los trabajadores sociales asumen y buscan. La búsqueda de identidad es algo que quedó de los días de planificación maestra. Se ignora, en palabras de Hamdi, el desplazamiento de valores e intereses que son intergeneracionales e interculturales en algunos cuya noción de comunidad no es sólo social y organizacional, sino también espiritual. Por otro lado, se puede producir la burocratización de la toma de decisiones en los procesos de intervención. Puede dejarse fuera de la tríada estado-mercado-sociedad civil, a aquellos que no calzan o no encajan con este proceso, como los vendedores ambulantes o los “sin techo”. Y se termina criminalizando más que socializando al socialmente excluido, pues las identidades se terminan definiendo no por lo que somos, sino por lo que no somos.

Respecto del mundo espiritual, se debe pensar en el “sentido” de la intervención (ONU-Habitat, 2014). En América Latina, un grupo vulnerable son los jóvenes. En esta aproximación, se puede observar que jóvenes en situaciones de vulnerabilidad están asociados a conductas de riesgo tales como el consumo de alcohol y drogas, deserción escolar, la inserción en pandillas violentas, el narcotráfico. Pues bien, se sugiere, desde Naciones Unidas, que en el proceso de intervención desde la ejecución de los programas que contempla la política destinada a jóvenes, se tenga, una reflexión sobre el “sentido” de la intervención y de sus prácticas, preguntarse por la pertinencia, valoración y sentido de dichos proyectos para los propios jóvenes. Esta reflexión es personal y colectiva: qué nos pasa, comunicar qué nos

pasa, y se asiente sobre el diálogo: interactuar con otro. Por tanto, quien interviene, observará la dimensión espiritual, en este caso la de los jóvenes, y crear los espacios para la reflexión, y proporcionar e incentivar metodologías y formas de expresión en donde este grupo objetivo pueda comunicar sus sentimientos, sensaciones e ideas. E incentivará formas que permitan un dominio del cuerpo, de las emociones y de la creatividad.

En el caso mexicano, en los últimos años se han generado disposiciones normativas para establecer mecanismos que permitan la real participación ciudadana en el ámbito de lo público, pero los resultados han estado lejos de alcanzar el impacto esperado. Estos mecanismos se han ubicado en los Consejos Ciudadanos de Participación, en los diversos Observatorios de Seguridad y en la incorporación de contralores ciudadanos en las licitaciones públicas para garantizar transparencia en las compras gubernamentales, en este sentido los preventólogos deben saber conducir sus procesos organizativos hacia la construcción de capital social para cohesionar y ayudar a empoderar a los y las ciudadanas.

Este proceso de construcción de capital social es complejo. Involucrar y empoderar a la comunidad conlleva desafíos para los promotores y gestores de prevención de la seguridad. Entre ellos, se pueden homologar aquellos enunciados por Ledwith (2011) al momento de involucrar, la autora refiere que durante el perfilamiento del grupo se contará con capacidades basadas en escuchar, valorar y dialogar, las voces locales son centrales en este proceso. Las preguntas propuestas para la comunidad han de ser determinadas en una asociatividad mutua –un partenariado– con la comunidad, y esas preguntas han de estimular la discusión de la comunidad, más que proporcionar las respuestas. El trabajador comunitario debe explorar el punto más profundo de los sentimientos de la comunidad local: ¿qué es lo que más le preocupa?, ¿qué es lo que más le afecta? Luego, debe identificar qué lo une a la comunidad en su experiencia actual, y los intereses representados por los diferentes grupos; después, explorar qué es lo que hace que la gente se sienta parte de una comunidad; y también, cómo se sitúa esta comunidad respecto de la región o Estado al que pertenece, y saber si la comunidad local es considerada de un modo serio en el proceso de servicios sociales. Finalmente, llevar a cabo una mirada en la que se comparan las tendencias nacionales o regionales respecto de la comunidad local, y si hay una implicación de las grandes políticas en el mundo local. En suma, el mediador considerará su intervención como “una

forma de ejercicio espiritual”, que las entrevistas que lleven a cabo les permitan olvidarse de sí y convertir la mirada previa que llevan (Bourdieu, 1993).

Por último, es útil y necesario señalar que los preventólogos y, en general, los promotores sociales, que se desempeñan en instituciones públicas y privadas viven cotidianamente un estrés laboral y profesional, que se puede expresar como sigue:

- La tensión deriva de la exigencia para trabajar y organizar al mayor número de personas o cubrir territorios muy grandes, alcanzar los objetivos y dar resultados satisfactorios para los jefes.
- El estrés deriva también de una relación de demanda insatisfactoria y muchas veces de conflicto con las personas con las que se relaciona, y en el caso de zonas de conflicto de enfrentamiento con grupos del crimen organizado, que amenaza y llega a matar al promotor.
- A la situación anterior hay que añadir que en la mayoría de las instituciones públicas y privadas el gestor es el eslabón más débil y se puede mostrar a través del recambio de personal en la administración municipal, que cada tres años se renueva, además con el bajo salario que perciben.

Por ejemplo, en el Programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con aproximadamente mil promotores contratados sin prestaciones sociales y con salarios sumamente bajos, comparados con los que perciben directores del mismo programa. Esta situación desventajosa se mantiene en los promotores de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) que se dedican a la Promoción y Asistencia Social. Alfonso Castillo expresa que una de las debilidades más significativas del sector de las osc se encuentra en su personal y lo expresa de la siguiente manera:

Es evidente la inestabilidad y el elevado nivel de rotación del personal que trabaja en las osc. Muchas son las causas de esta inestabilidad, pero una de ellas son los rangos de retribución que existe en el sector. Muchos jóvenes que se incorporan a estas organizaciones están dispuestos a entregarse de alma, vida y corazón a las causas que dieron origen a estas organizaciones. Sin embargo, al paso de los años, estos jóvenes van adquiriendo nuevas responsabilidades familiares y, a pesar de una vocación y dedicación con frecuencia ejemplar, se ven obligados a buscar empleos mejor remunerados, situación que refuerza la debilidad de las osc (Castillo, 2007: 197).

Está claro que como actores vinculantes de los programas sociales los gestores deben contar con seguridad laboral, salarios dignos y los beneficios que marca la ley, de esta forma asegurar un mejor servicio, proporcionar incentivos para elevar el nivel profesional de estos trabajadores y retener a los mejores elementos, a los que muestran no sólo experiencia, sino también compromiso con la institución y los beneficiarios.

COMENTARIOS FINALES

La labor de funcionarios públicos y de quienes aplican proyectos de políticas nacionales que implican intervención comunitaria cuenta, en el caso mexicano, con un marco ético deontológico largo y detallado, pero en un contexto de violencia, por un lado, y de corrupción, por el otro, que fricciona el quehacer ético de los monitores y gestores en prevención.

El miedo que genera la violencia deriva en cambio en la vida cotidiana de las comunidades. Asimismo, se añade la migración interna de quienes huyen de su lugar de origen por situaciones de violencia, vividas en magnitudes diferentes en el país.

En este contexto, de entre los que desarrollan trabajo social, surge la figura del monitor y gestor de seguridad. Históricamente estuvieron en campos tan diversos como la educación, la salud, el desarrollo social. Se amplió luego al trabajo con personas en desventajas y vulnerabilidad. Y se diferencia de la terapia psicosocial al plantear intervenciones que empoderen a la comunidad sobre sus necesidades sociales. Se insiste en su involucramiento, a la vez, con la política y las directivas locales y sus actores. Asimismo, contará con ciertas capacidades y conocimientos del territorio y la comunidad en donde interviene.

Entre las tensiones éticas que viven estos profesionales se pueden encontrar corrupción en el ámbito municipal, administración y en las policías.

Se sugiere que evite actitudes paternalistas y protagonistas, suscite confianza en la comunidad de los programas que administra y busque la integralidad de dichos programas en los objetivos de inversión social.

Los que desarrollan trabajo social han de entusiasmar a las comunidades de los proyectos sociales que están dirigidos a ellos, y vean por el cuidado del otro, es decir, que el ciudadano se empodere de los objetivos de la intervención.

El papel de la participación permite adquirir cualidades cívicas, porque integra, fortalece a los ciudadanos, se adquieren valores y habilidades en el proceso de asociatividad, y dar espacio a grupos marginados.

En el espacio de grupos marginados se ha de poner hincapié en que el gestor de seguridad debe observar los actores de los procesos formales de participación, como de aquellos más invisibilizados y a los cuales la política no les haga “sentido”: vendedores ambulantes, los “sin techo”, los ocupas.

Asimismo, la formación espiritual, como el caso descrito con jóvenes, asoma en los espacios de generación de sentido, sugiriendo conformar espacios para la reflexión, el diálogo y la comunicación de jóvenes en situaciones de riesgo social, para que los programas diseñados para ellos adquieran significado en la vida de la población objetivo.

La construcción de capital social es otro imperativo del gestor social, animando a los colectivos a hacerse preguntas, más que darles las respuestas a lo que los mueve como comunidad local.

La seguridad laboral es una condición para los gestores, para asegurar un servicio que responda a los conceptos de eficiencia y eficacia de los programas sociales.

REFERENCIAS

- Acosta, Mariclaire (2012), *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Bauman, Zygmunt (2007), *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*, Paidós, Estado y Sociedad 146.
- Bourdieu, P. (dir.) (1993), *Comprendre*, en “La misère du monde”, Paris, Éditions du Seuil.
- Castillo, Alfonso (2007), *Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo en Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, Iniciativa ciudadana y desarrollo social, Incide Social, A.C.
- Díario Oficial de la Federación* (2002), *Oficio circula donde se da a conocer el Código de Ética de los servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, miércoles 31 de julio de 2002.

- Flores, Arturo (2007), *Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*, APN Mujeres y Punto, enero-marzo, México.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2009), “Homicidios 1990-2007”, en *Nexos* 381, 25-31, México.
- García, Sergio e Ireri Ablanedo (2009), *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Itam-Incide Social.
- Guariglia, Osvaldo (2006), *Una ética para el siglo XXI. Ética y derechos humanos en un tiempo posmetafísico*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 611.
- Hamdi, Nabeel (2010), *The Placemaker's Guide to Building Community*, London, Whashington D.C., Earthscan.
- Hardcastle, David A. (2011), *Community Practice. Theories and Skills for Social Workers*. With Patricia R. Powers y Stanley Wenocur. 3^a ed., New York, Oxford University Press.
- Jusidman, Clara (2010), *Introducción al foro interdisciplinario. Orígenes de la violencia en México*, México, CONAVIM, SEGOB.
- Ledwigth, Margaret (2011), *Community Development. A Critical Approach*, segunda edición, Bristol, The Policy Press-University of Bristol.
- Marcus, Michel (2011), *La jornada de prevención: lecciones y reflexiones a partir de 30 años de experiencia internacional en Foro Internacional 2001 Pensar el futuro: la prevención que México necesita*, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, SEGOB.
- Merino, Mauricio (2011), *Ética pública*, Escuela de Administración Pública del D.F. y Secretaría de Educación del D.F., primera reimpresión.
- ONU-HABITAT (2014), *Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Universidad Alberto Hurtado, Santiago, ONU Habitat-Centro de Seguridad Ciudadana U. Alberto Hurtado.
- Regione Toscana (2006), *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*, Unión Europea - Programa URB-AL.
- Ruiz, Juan Carlos y Franz Vanderschueren (eds.) (2007), *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*, Madrid, URB-AL, Europe Aid Cooperation Office.

Schaffhauser Mizzi, Philippe (2010), *El Proyecto Carapan de Moiseés Sáenz: una experiencia educativa entre indigenismo y desarrollo rural*, El Colegio de Michoacán/Centro de Estudios Sociales, en “Independencias - Dependencias - Interdependencias vi Congreso CEISAL 2010, Toulouse, France (2010)”. Ver: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/50/40/50/PDF/PSchaffhauser.pdf>

Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (2013), *Guía de Programas y Proyectos para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Sebsemun 2013, 12 páginas. Disponible en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/NPromotorescomunitarios_2013.pdf

SITIOS WEB CONSULTADOS

Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, *Los promotores comunitarios*. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1323/1/images/14FichaPromotorescomunitarios2013.pdf>

Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (ENDIREH 2011), <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/presentacion.aspx>

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE) <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>

SERGIO GARCÍA-GARCÍA

Antropólogo, director del Centro de Seguridad Urbana y Prevención S.C. (Cesup), Ciudad de México.

UNA REVISIÓN CONCEPTUAL DE LA CORPORACIÓN POLICIAL EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

*Fernando Adrián Mora-Dávila**

RESUMEN

Desde la mirada de la Filosofía y la Ética, este artículo hace un análisis de la construcción del concepto de “policía”. Se examina a partir de la herencia del pensamiento moderno, y a través de los procesos que conllevaron a la idea de una “policía democrática”. Noción que reúne los principios originales de “policía moderna” propuestos por Robert Peel y que empata con los fundamentos de una “seguridad ciudadana”.

Palabras clave: seguridad pública, función policial, policía democrática, policía comunitaria, accountability.

ABSTRACT

Since the scope of Philosophy and Ethics, this article analyzes the construction of the concept of ‘police’. It is explored from modern’s thought legacy, and through the processes that led to the idea of ‘democratic policing’. This notion meets the original principles of ‘modern police’ proposed by Robert Peel, and it is tied with the basis of ‘citizen security’.

Key words: public safety, police function, democratic police, community police, accountability.

* Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México. Correo-e: feromd@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En las calles, el oficial de policía –representante de la institución policial– es la cara del Estado que interactúa y convive cotidianamente con el ciudadano, institución que identificamos como “la policía”. Este concepto es bastante familiar para la mayoría de los ciudadanos en una sociedad moderna. Menciona Robert Mawby (2008), que es un concepto que se da por sentado y al mismo tiempo incorpora diversas inconsistencias y variaciones. Por un lado, que el concepto de policía se caracterice por ser algo de dominio común y cotidiano corre el peligro de convertirse en trivial; perder su significado original y todo su poder conceptual, y así se vuelva un concepto vacío que deje de tener referente. Por otro lado, el concepto de policía presenta múltiples variaciones ya que está ligado íntimamente con el desarrollo de una sociedad. Afirma Ernesto López Portillo que la policía es un producto social; componente de un proyecto de sociedad que está determinado por circunstancias históricas concretas y factores culturales, políticos y económicos de la propia sociedad (López Portillo, 2000). Por lo que de manera paradójica, debido a la propia naturaleza del concepto de policía, resulta un tanto difícil asir un concepto tan cambiante como el de la institución policial.

En una sociedad democrática, pocos o ninguno de los servicios públicos a cargo del Estado preocupan tanto a la opinión pública como el de la institución policial. Difícilmente el ciudadano común se interesará por las líneas de acción que tomará el servicio postal o el sistema de drenaje de una ciudad. Aún durante la alternancia en el poder, estos servicios no generarán debate, únicamente la ciudadanía demandará que estos servicios sean eficientes y eficaces. Es decir, se asume que estos servicios que son responsabilidad del Estado se deben llevar a cabo sin importar el color del partido que se encuentre en el poder. Sin embargo, esto no sucede con la institución policial, debido a la delicada función que debe desempeñar como portador del uso legítimo de la fuerza para la aplicación de las leyes. A la sociedad le interesa saber cómo se realizará esta función, ya que ésta afectará de manera directa el ejercicio de las libertades y la protección de los derechos de cada ciudadano.

Menciona Michael J. Palmiotto que la práctica de una aplicación de la ley a cargo de una autoridad tiene sus orígenes desde las sociedades primitivas y, al igual que la sociedad, esta práctica ha evolucionado. Sin embargo, una teoría evolutiva

de la función policial no existe como tal. La investigación académica sobre el tema es muy reciente, además que ni historiadores o antropólogos han puesto mucho esfuerzo en examinar la evolución de esta actividad (Palmiotto, 2005). Esta ausencia de información histórica y documentación vuelve complicado el estudio de la función policial, y en parte por esta razón el concepto de policía corre el riesgo de trivializarse o de adoptar un significado que originalmente no le corresponde.

En este sentido, resulta pertinente hacer un análisis desde la concepción filosófica de la corporación policial, y en específico desde la parcela de la Ética. Una investigación filosófica sobre el proceso de construcción del concepto de policía, permitirá develar las capas conceptuales que envuelven a esta institución producto del pensamiento moderno.

Si se concede que en un contexto democrático el ciudadano teme de la misma manera al crimen como a los abusos autoritarios que la policía pueda ejercer, entonces resulta normativo que una institución policial bajo este contexto tenga una orientación específica para cumplir su función y responder a sus obligaciones. Analizar esta genealogía conceptual de la policía no resulta ocioso, pues permitirá hacer conscientes los procesos por los que ha transitado. Y de esta manera, al responder a la pregunta ¿qué es la policía? Se logrará un andamiaje mínimo para luego responder a cuestiones que atañen directamente a la construcción democrática. Por ejemplo: ¿cuál debe ser la función de la institución policial? Y ¿qué es posible esperar de esta corporación?

Puesto que analizar el proceso evolutivo de la policía orillaría a remontarse a los orígenes de la constitución de los primeros núcleos de población organizada, como representación evidente de la autoridad ejercida por los que, en cada momento, detentaban el poder (Jar, 1999). Es decir, desde una postura histórica se tendría que remontar a las primeras formas de defensa, por ejemplo las guardias pretorianas romanas. Sin embargo, desde un análisis conceptual de corte ético-filosófico interesa conocer el proceso de construcción de la policía como una institución del pensamiento moderno. Por tal razón, conviene empezar por un concepto íntimamente vinculado a la policía, y que recurrente y erróneamente se identifica con el concepto de policía; la seguridad pública.

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

La historia de la seguridad pública va acompañada del desarrollo del Estado. Tras finalizar la Edad Media en el siglo XV, se comienzan a sentar las bases para la creación del Estado moderno. En específico, con la aparición de los primeros Estados absolutistas: monarquías centralizadas en Francia, Inglaterra y España, que terminaron con un sistema de feudos y estamentos caracterizados por una soberanía vertical y fragmentada (Ramírez, 2003).

La función de seguridad pública que realizaba el Estado absolutista se fincó principalmente en el derecho penal. La importancia radicaba en preservar al Estado y cuidar los intereses del rey, por lo que la nobleza y el clero diseñaron sus formas específicas de seguridad y control social, con base en una mentalidad de castigo, tortura y violencia punitiva. El Estado absolutista además se erigía como el protector de la moral divina; de tal modo que cuando un individuo actuaba contra la ley, el Estado tenía la obligación moral de castigar al infractor.

Bajo este panorama, los militares eran, materialmente, los encargados de mantener el orden y aplicar las leyes. Eran ejércitos al servicio del monarca, para someter a los súbditos y mantenerlos sujetos al reino.

El gran teórico del Estado absolutista, Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán* expresa que la causa final del Estado:

[...] es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujeté, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza (Hobbes, 1980).

Como menciona Hobbes, la causa final del Estado es particularmente la seguridad, y en específico la seguridad del Estado; mientras exista seguridad en el Estado, entonces habrá una armonía y paz entre los ciudadanos. Ésta es una mirada piramidal de la seguridad, donde el Estado se encuentra en la parte más alta de esta pirámide y los gobernados en la base. Por lo que al garantizar la seguridad de la punta, ésta decantará hasta la base.

Apunta Hobbes que el Estado únicamente funciona mientras los pactos que lo sostienen se respeten y se lleven a cabo, para que esto sea posible, es necesario que los pactos descansen en la espada, de lo contrario no son más que palabras sin fuerza para proteger al hombre (Hobbes, 1980: 137). A través del ejercicio de la fuerza legítima, el Estado garantiza su propia supervivencia como Estado, y en consecuencia, la seguridad de los individuos que lo habitan.

Para Hobbes ésta es la naturaleza y origen del Estado, garantizar la armonía y la paz entre los individuos. Afirma que si se pudiera imaginar:

[...]una gran multitud de individuos, concordes en la observancia de la justicia y de otras leyes de naturaleza, pero sin un poder común para mantenerlos a raya, podríamos suponer igualmente que todo el género humano hiciera lo mismo, y entonces no existiría ni sería preciso que existiera ningún gobierno civil o Estado, en absoluto, porque la paz existiría sin sujeción alguna (Hobbes, 1980-139).

Para Hobbes esta posibilidad de una sociedad sin Estado resulta un tanto utópica, y esto se debe a la propia naturaleza del hombre. Para el filósofo inglés los hombres viven en un Estado natural de continua pugna de honores y dignidad, lo cual genera envidias y odios que finalmente llevan a la guerra. Entonces, la creación del Estado se vuelve necesaria para impedir una guerra de todos contra todos, pues su función es limitar las pasiones naturales de los hombres y evitar que éstos se maten a voluntad.

La visión antropológica de Hobbes, muestra al hombre como un ser necesitado de poder, que utiliza al propio hombre como un medio para adquirirlo o depositarlo en otro hombre o institución para así adquirir protección. Como se puede observar, la concepción del hombre de Hobbes está alejada completamente del imperativo categórico de Immanuel Kant, quien sentencia que el hombre es un fin en sí mismo y nunca un medio (Kant, 2002).¹ Para Hobbes, en cambio, el

¹ La segunda formulación del imperativo categórico kantiano se refiere a la humanidad como un fin en sí mismo: “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cada otro, siempre al mismo tiempo como fin y nunca meramente como medios”. Ver en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (G 4:429; G 4:436).

valor del hombre radica en la capacidad de dominio sobre otros hombres y en su capacidad de crear pactos para garantizar su propia protección. En este sentido, el hombre es un ser egoísta que busca satisfacer sus propias pasiones y necesitado de un Estado que limite dichas pasiones y le garantice su seguridad.

De esta manera, los hombres confieren todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad (Hobbes, 1980: 139). El Estado que concentra todas las voluntades en una que busca el bien común, el bien del propio Estado, el cual para Hobbes no se contrapone con el bien individual. De hecho, bajo esta filosofía resulta necesario perseguir el bien común para que todos los individuos sean capaces de perseguir su bien individual. Esta es la misma idea de un bien piramidal, el cual decanta hacia los individuos que se encuentran en la base.

Por esta razón, el Estado depende del pacto social –lugar donde se depositan todas las voluntades en una sola– para así perseguir el bien común. Así es como nace el Estado, este Leviatán o dios mortal al cual se le debe la paz y la defensa.

El pensamiento de Thomas Hobbes resume el pensamiento político de inicios de la Edad Moderna, donde todo príncipe debía otorgar a sus súbditos una cierta e incipiente garantía de protección. Donde a cambio de no portar y en su caso utilizar armas, los súbditos debían recibir protección de parte de su soberano (Ramírez, 2003: 6). Siguiendo a Juan Ramírez Marín, no resulta exagerado decir que la seguridad se convierte en el primero de los bienes y correlativamente en el fin primario del gobierno político. Por eso también, su abandono, esto es, la entrega de la vida pública a la inseguridad de las discordias, sería la ruina del Estado. Por lo que la seguridad de las personas y la circulación de las mercancías, como elementos esenciales de los pactos políticos medievales dieron origen a la monopolización de la seguridad, como un pilar del Estado moderno (Ramírez, 2003: 7).

La finalidad del Estado absolutista no era otra que garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, lo cual quedaba a criterio del gobernante determinar en qué consistían ese bienestar y esa seguridad. Bajo esta mentalidad y condiciones sociopolíticas se creó la llamada “ciencia de la policía” o *Polizeiwissenschaft* y su figura jurídica de *Ius Politiae*, que en sentido genérico actual se homologa a una ciencia de la administración pública. Bajo estos esfuerzos de racionalizar el arte y el saber sobre el buen gobierno, entran las ideas de Turquet de Mayenn, quien

presenta a los Estados generales de Holanda uno de los primeros proyectos utópicos de Estado con una “buena policía”. Este proyecto recomienda la existencia de cuatro grandes dignatarios junto al rey, encargados de la justicia, la hacienda, el ejército y la policía; un proyecto para racionalizar la organización de la vida social desde el Estado (Ramírez, 2003: 10).

En esta época los trabajos policiales debían vigilar un variado y sinnúmero de asuntos públicos relacionados con la seguridad del Estado y el bienestar de los gobernados: calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, nodrizas, inundaciones, incendios, carroajes, libros, etcétera.

La aún primitiva función policial resultaba demasiado amplia y estaba focalizada en la seguridad y preservación del propio Estado. La célebre obra *De los Delitos y las Penas* de Césare Beccaria en 1764, define las dimensiones de la seguridad pública en la política de la modernidad. Bajo la influencia clara de las ideas de Hobbes, Beccaria explica la necesidad de un Estado que permita el desarrollo de la libertad de los individuos, libertad que fuera del Estado se presenta como inútil y contingente (Beccaria, 1993). En este sentido, el amplio concepto de policía, como “arte” racional de gobernar, está dirigido a procurar el bienestar de los ciudadanos y también a abordar el problema de la seguridad.

Entendiendo que este arte de gobernar o la ciencia policial estaba dirigido a garantizar la seguridad interna del Estado, y en consecuencia la sobrevivencia del propio Estado. Será entonces, hasta finales del siglo XVIII, cuando se desarrolle la acepción restringida de policía como una corporación específica encargada de la seguridad pública, tal como se le conoce actualmente. Así, tras el Absolutismo, la ciencia de la policía y el concepto de policía como el arte de gobernar desaparecen para ceder paso a los conceptos modernos de política y policía. Las decisiones gubernamentales y las acciones ciudadanas sobre el Estado se definieron como política y la policía quedó encargada de la seguridad pública (Ramírez, 2003: 11).

Con la llegada del pensamiento liberal y de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* en 1789, el concepto de seguridad pública deja de ser únicamente una función y razón de la existencia del Estado. Además, pasa a ser un derecho natural de toda persona; libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión e igualdad. Estos derechos inherentes al hombre para que puedan hacerse valer necesitan de un Estado que los garantice, por esta razón en el artículo 12 de esta declaración se puede leer:

La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo.

Por lo que el Estado, este gran Leviatán, debe intervenir no únicamente para su propia supervivencia, sino también para proteger los derechos individuales del hombre que le son inherentes y naturales. Así, el Estado tiene ahora también la función de protección de derechos de individuos en cuanto seres humanos. La seguridad bajo esta lectura es una obligación del poder público, pero también un derecho de las personas.

Este doble origen del concepto de seguridad pública, como derecho natural del hombre y como obligación del Estado carga en sus entrañas una paradoja: si bien es cierto que la seguridad se ha propuesto como un derecho inalienable y que el Estado está para garantizarla, cierto es también que esto resulta, en principio contradictorio con el espíritu liberal, que supone la no intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos. Esta paradoja recobra en parte la sentencia de Cyril D. Robinson y Richard Scaglion, quienes afirman que la institución policial tiene tanto un doble y contradictorio origen como función, pues al mismo tiempo y en la misma sociedad, la policía debe ser el agente que proteja a las personas en general, y también es el medio de control que ejerce la clase dominante de tal sociedad (1987).

Ante esta paradoja, la función policial ya no podía ser ejercida por militares, resultaba necesario un cuerpo de seguridad que estuviera cercano a los ciudadanos y que fungiera de enlace entre el Estado y la ciudadanía. Bajo esta inquietud y con las ideas reformistas de Sir Robert Peel, la seguridad pública ve nacer el concepto de policía moderna como institución civil al servicio del pueblo.

LA POLICÍA MODERNA DE SIR ROBERT PEEL

La policía como institución moderna, y como la corporación con la función que conocemos actualmente, se creó en el Reino Unido en 1829 por el Primer

Ministro Sir Robert Peel² con la Policía Metropolitana de Londres, actualmente mejor reconocida por su metonimia *Scotland Yard*. Aprovechando su experiencia militar en Irlanda, Peel creó una organización de mantenimiento del orden que se encontrara entre la fuerza civil y la fuerza militar. Esto, con la intención de solucionar tanto problemas de corte táctico como político. Bajo la propuesta de Peel, la policía representaba costos más baratos que la fuerza militar, además creaba menos resentimiento de la ciudadanía con el Estado y la policía tenía una mayor responsabilidad con las autoridades civiles. Con este nuevo enfoque sobre la función policial, Peel logró responder con esta nueva corporación de seguridad a la responsabilidad del Estado por mantener el orden y la seguridad de las ciudades, sobre todo ante los problemas que se generaban con los desplazamientos de la población a las zonas urbanas (Monkkonen, 1992: 548-550).

Peel sostenía que la función de la Policía Metropolitana de Londres debía enfocarse principalmente en la prevención del crimen –esto es, prevenir el crimen antes de que se produzca en vez de detectarlo después de que éste ha ocurrido. Por consiguiente, se identifica a Robert Peel como el padre de la policía moderna, y el antecesor al modelo de policía democrática. Además, Peel realizó enormes esfuerzos porque esta nueva organización se percibiera como legítima ante la mirada pública, a diferencia de los grupos de vigilancia conformados por civiles que eran pagados por el Estado para aprehender criminales, sin que éstos contaran con una preparación adecuada.

Para que la corporación policial alcanzara legitimidad, Peel identificó una serie de principios de aplicación de la ley por los que la policía debía regirse. Esto con el objetivo de generar un lazo de confianza entre ciudadanía y policía, legitimar a la institución y hacerla profesional. El núcleo de los principios de la policía de Robert Peel resulta actual y acorde con una mentalidad de una sociedad contemporánea y democrática. Estos principios hacen un hincapié en el policía como un agente que

² Antecedente importante al proyecto de Robert Peel es la contribución a la función policial moderna del mercante galés Patrick Colquihoun con su *Tratado sobre la policía de una metrópolis* en el que argumenta que la función policial debe considerarse una nueva ciencia que tenga por objeto prevenir y detectar el crimen. Recomienda que los delincuentes sean detenidos y registrados por una unidad de policía bien organizada y que ésta cuente con un entrenamiento específico. Dicha corporación se establecería en el área de Londres (Palmiotto, 2005: 12).

focaliza sus esfuerzos para prevenir el crimen y el desorden, a través del apoyo y respeto de la población. Bajo la premisa “la policía es la gente y la gente la policía”, el oficial de policía –sin recurrir al uso de la fuerza legítima– busca junto con los ciudadanos construir un ambiente de orden y de paz en la sociedad. De esta manera la prueba de la eficiencia de la policía será la ausencia de crimen y desorden, no la visible evidencia de la acción policial a través de la fuerza para garantizar el orden.³

La policía de Peel concentró las ideas que se respiraban en la época sobre la administración de la ley y el orden en las áreas urbanas. Resolvió la paradoja de la seguridad pública que ponía en confrontación al ciudadano con el Estado. Por esta razón, se identificó a la corporación policial como la institución referente sobre seguridad pública, al grado que se han llegado a confundir como sinónimos.

³ Los principios de Sir Robert Peel: 1) La misión básica por la cual la policía existe es para prevenir el crimen y el desorden, así como una alternativa a la represión de la delincuencia, al desorden por la fuerza militar y a la severidad de las penas legales; 2) La habilidad de la policía para realizar sus deberes depende de la aprobación pública y del respeto público; 3) La policía debe asegurar la voluntad de cooperación de los ciudadanos en la voluntaria observancia de la ley para que sea posible asegurar y mantener el respeto público; 4) El grado de cooperación de la ciudadanía que se puede garantizar, proporcionalmente disminuye la necesidad del uso de la fuerza física y la coacción para lograr los objetivos de la policía; 5) La policía busca preservar el favor público, no por satisfacer la opinión pública, sino por la constante y absoluta demostración imparcial de estar al servicio de la ley, en completa independencia de la política, y sin tomar en cuenta la justicia o injusticia de la sustancia de las leyes individuales; a través de ofrecer un servicio individual y amigable a todos los miembros de la sociedad, sin importar la raza o condición social, ejerciendo la cortesía y un amigable buen humor; y ofreciendo un sacrificio individual en proteger y preservar la vida; 6) La policía debe usar la fuerza física en la medida necesaria para asegurar la observancia de la ley o para restablecer el orden únicamente cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia han sido insuficientes para alcanzar los objetivos de la policía; la policía deberá hacer únicamente uso del mínimo grado de fuerza física que sea suficiente en un caso particular para que se alcancen los objetivos de la policía; 7) La policía debe mantener en todo momento una relación con la ciudadanía que le da una realidad a la tradición histórica de que la policía es la gente y la gente es la policía; la policía son únicamente miembros de la ciudadanía, quienes son pagados para dedicar tiempo completo a la atención de deberes que incumben a todos los ciudadanos en la intención del bienestar de la comunidad; 8) La policía siempre debe dirigir sus acciones para responder a sus funciones y nunca pretenderá usurpar los poderes judiciales para vengar individuos o al Estado, autoritativamente juzgar de culpable o castigar al culpable; 9) La prueba de la eficiencia de la policía es la ausencia de crimen y desorden, no la visible evidencia de la acción policial para tratar con ellos.

La institución policial planteada por Peel resulta muy avanzada para su época, pues logra encarnar parte del espíritu democrático al que debe aspirar una sociedad; instituciones legítimas que no recurran a la coerción para aplicar las leyes. Además, incluye el principio filosófico-antropológico de la democracia, donde el ser humano es un sujeto portador de derechos que se reconoce como autónomo, razonable y responsable (PNUD, 2004: 52).

Los tres ejes en los que se rige la policía reflejan la intención de crear una institución democrática al servicio de la ciudadanía y en protección a la responsabilidad fundamental del Estado; la policía es la ciudadanía y la ciudadanía es la policía, por lo que la policía se convierte en un adecuado espejo de la cultura general de la sociedad a la que representa. Es por esto, que la función de la policía depende de que el ciudadano se haga responsable de su seguridad. Idealmente una unión orgánica de policía y ciudadanía, sería una institución policial que sea parte de la ciudadanía y no un agente externo de la comunidad a la que sirve; la policía es la viva expresión y personificación del brazo ejecutor de la ley democrática del Estado.

La orientación democrática con la que dotó Robert Peel al concepto de policía moderna logró conciliar la responsabilidad del Estado de garantizar de seguridad a sus gobernados y el derecho inherente de la persona a que se le brinde seguridad. Con esto el concepto de seguridad pública llega al pináculo, al entenderse como aquellas acciones del Estado dirigidas a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público (González *et al.*, 1994: 49).

Paradójicamente, la idea policial de Peel siembra una nueva concepción sobre la función policial que a la larga se verá constreñida por el propio concepto de seguridad pública. Esto, si se entiende que la democracia como una mentalidad que contempla un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio, además del modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Mentalidad, como ya se mencionó, que parte de la concepción del ser humano como un sujeto portador de derechos que se reconoce como autónomo, razonable y responsable. En este sentido la policía se entiende

como un componente esencial para cualquier democracia moderna, ya que es la institución pública que además de hacer efectivo el Estado de Derecho, es la que con mayor frecuencia se relaciona con los ciudadanos. Sin embargo, el concepto de seguridad pública que parte de la concepción hobbesiana, donde la seguridad está a cargo del Estado en su totalidad, se contrapone y confronta a la mentalidad democrática de una persona autónoma y con capacidad de tomar sus propias decisiones y responsabilidades en materia de seguridad.

Por consiguiente, el concepto de seguridad pública se muestra insuficiente para enmarcar integralmente una concepción democrática. Por esta razón, el concepto de seguridad y el rol del Estado en esta materia giran de manera importante para abrir espacio a la participación ciudadana. Producto de esto, se crea una nueva dimensión de la seguridad que se acomoda mejor en un contexto democrático. Asimismo, permite que la institución policial sea un verdadero agente que ayude a coproducir con la ciudadanía espacios seguros.

GIRO COPERNICANO: DE LA SEGURIDAD PÚBLICA HACIA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Diferentes factores históricos, políticos, sociales y culturales han empujado a la transformación del concepto seguridad y el rol que desempeña el Estado en esta materia a lo largo del siglo XX y principios del XXI. Como se delineó anteriormente, el concepto tradicional de seguridad pública alude a un pensamiento hobbesiano y, derivado de diferentes transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas, el concepto se vuelve limitado.

Tras finalizar la Segunda Guerra Mundial el mundo se vio dividido por dos superpotencias que intentaban imponer su hegemonía económica, ideológica, política y cultural. Durante esta segunda mitad del siglo XX conocida como Guerra Fría, se desarrolla el concepto de seguridad nacional. Esta visión de la seguridad se identifica como el elemento necesario para mantener la supervivencia del Estado, a través del uso de poder económico, diplomacia, proyección del poder y el poder político. Bajo esta concepción el Estado es la prioridad en materia de seguridad. La seguridad nacional puede entenderse como la radicalización de la tesis hobbesiana, donde para evitar el caos es necesario preservar la seguridad del Estado contra amenazas tanto externas como internas.

Tras la caída del muro de Berlín y con ello el fin de la Guerra Fría, las prioridades en materia de seguridad cambiaron y hubo una reconfiguración en el rol del Estado. Aparece en el Reporte de Desarrollo Humano de la ONU de 1994 el concepto de seguridad humana, como una respuesta al concepto de seguridad nacional.

La intención de la seguridad humana radicaba en poner a las personas primero, antes que al Estado. Esto significó adoptar una mirada que fuera de abajo hacia arriba, tener un acercamiento en materia de seguridad desde la base que se enfocara en crear una sana relación entre Estados y ciudadanos, alejándose de la visión de poner por encima del individuo la seguridad de un Estado o un régimen, ya que se habían alcanzado excesos donde el Estado se había convertido en una amenaza para el propio individuo, rompiendo con el principio más básico del contrato social (Krause, 2004). Así, mientras la seguridad nacional versa sobre la protección de los Estados; la seguridad humana se enfoca sobre la protección de los individuos, siendo el Estado el primer interesado en proveer de seguridad a los ciudadanos.

El Reporte de Desarrollo Humano de la ONU definía la seguridad humana como una combinación de la ‘libertad a vivir sin miedo’ (*freedom from fear*) y la ‘libertad para vivir sin miseria’ (*freedom from want*), por tal razón se señalaban siete elementos para alcanzar esta seguridad humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad ambiental y seguridad personal. El Reporte argumentaba que la ausencia de alguno de estos elementos atentaba contra la seguridad de los individuos. Sin embargo, algunos críticos señalaron que el concepto de seguridad humana en la práctica no resultaba claro, pues se traslapaba con el de desarrollo humano. Además, el concepto resultaba demasiado amplio tratando de abarcar demasiados elementos, y un concepto que pretende explicar todo termina por explicar nada (Mack, 2004: 49).

Aunque el concepto de seguridad humana trajo consigo mayores problemas que soluciones, sirvió como giro copernicano a las concepciones de seguridad imperantes durante la segunda mitad del siglo XX.

En América Latina, durante la década de los noventa, se finalizaron formalmente diversos conflictos armados que existían en la región. Además, se fueron acomodando diferentes piezas para dar una mayor apertura a prácticas democráticas. No obstante, también surgieron otras nuevas formas de violencia así como un incremento sin precedentes de inseguridad ciudadana. Estas nuevas

formas de violencia ya no se vinculaban con objetivos políticos o ideológicos como sí lo fue durante la Guerra Fría, sino a violencias que se identificaban como expresiones de serias disfunciones estructurales en la sociedad (Urgell García, 2007: 77). Ante esta problemática se introdujo el concepto de seguridad humana para hacer frente de manera integral a los nuevos retos de seguridad que se presentaban, sin embargo, debido a lo difuso del concepto se lograron pocos avances.

Con la reconfiguración de la agenda de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y con el surgimiento de las nuevas formas de violencia que se mencionaron, surge el concepto de seguridad ciudadana, como un concepto que busca aterrizar parte de la propuesta que se hacía con el concepto de seguridad humana.

El concepto de seguridad ciudadana propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se entiende como la situación institucional y social en la cual las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus libertades y derechos (PNUD, 2007). La seguridad ciudadana comprende el conjunto de las acciones institucionales y sociales tendientes a resguardar y garantizar plena y efectivamente las libertades y derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público. Para el PNUD la seguridad ciudadana es una de las áreas que debe atenderse para la promoción de un mayor desarrollo humano (Álvarez *et al.*, 2008).

El concepto de seguridad ciudadana se presenta como un concepto con mayor riqueza para la promoción y protección de la democracia que el concepto de seguridad pública. Dentro de la visión de seguridad ciudadana, las personas son la prioridad de las estrategias y programas encaminados a la seguridad. Además, se contempla una directa y activa participación de los ciudadanos para la construcción de su propia seguridad. En cambio, la seguridad pública plantea que todas las acciones encaminadas a proveer seguridad estén a cargo del Estado y a favor de la sociedad, lo que en numerosas ocasiones se traduce en seguridad únicamente para la mayoría o en seguridad del propio Estado. Por esta razón, el concepto de seguridad ciudadana se plantea como una fresca alternativa para empatar los objetivos en seguridad que una democracia incluyente y participativa demanda.

A diferencia del concepto de seguridad pública, el concepto de seguridad ciudadana propone que sea el individuo quien se apropie, responsabilice y sea coproductor junto con el Estado de su seguridad individual, bajo el entendido de

que la seguridad no se limita a la protección física del individuo, sino que incluye la promoción y creación de ambientes propicios para una convivencia pacífica entre las personas; la ciudadanía es sujeto y objeto de las políticas públicas.

Este concepto de seguridad ciudadana logra de manera más integral, fomentar el espíritu democrático que contempla al ciudadano como agente autónomo, razonable y responsable. Se abren los espacios para que los ciudadanos participen en la coproducción de la seguridad de sus personas y comunidades. No debe perderse de vista que el monopolio del uso de la fuerza legítima lo sigue conservando el Estado, sin embargo, la ciudadanía tiene el derecho y la responsabilidad de configurar la manera en que el Estado hará uso de esta facultad. Lo que se traduce en un ejercicio más democrático en materia de seguridad.

Bajo este esquema, la policía debe focalizar su función hacia la resolución de conflictos por medio de la aplicación gradual y controlada de la fuerza del Estado, priorizando mecanismos de resolución no violenta. Tal como Robert Peel lo proponía. Asimismo, un contexto democrático demanda salvaguardar diferentes valores y la generación de prácticas específicas para que esta democracia se pueda desarrollar. Lo que obliga a la policía a adecuarse a este contexto y a asumir nuevas prácticas que respondan a la demanda democrática. Por lo que se desarrollan nuevos modelos y filosofías para ejercer esta función policial a cargo de la corporación policial.

LA POLICÍA EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Antes de avanzar, es importante hacer una diferencia significativa entre la función policial y la institución policial. Esta diferenciación parte de los conceptos anglosajones de *policing* y *police*. El concepto de *police* no tiene complicación alguna, ya que al traducirlo al castellano se hace por el de ‘policía’, por la corporación policial. Sin embargo, el concepto de *policing* presenta algunas dificultades, sobre todo porque no existe una traducción exacta al castellano. Regularmente se suele traducir como ‘función policial’ o ‘actividad policial’, aunque son traducciones que se quedan cortas para reflejar todo el potencial conceptual de *policing*.

No todo lo que se refiere a ‘función policial’ tiene que ver con lo que hace la corporación de la policía. Dentro de la función policial también se encuentra

el actuar de la policía, sin embargo esta función puede abarcar e involucrar otras instituciones y organizaciones y no única y exclusivamente a la policía. Por ejemplo, el Poder Legislativo al crear leyes en materia de seguridad y al vigilar el actuar y los procedimientos de las corporaciones de seguridad, también realiza acciones de función policial. Los cuerpos de seguridad privada también colaboran con esta función policial, así como organizaciones civiles que vigilan el actuar de la policía igualmente también son parte de la función policial. Por otro lado, no todo lo que está encaminado en materia de seguridad entra dentro del concepto de función policial. Las juntas de padres, las iglesias, asociaciones profesionales o universidades que buscan garantizar la seguridad de sus espacios privados no ejercen una función policial como tal.

Siguiendo la diferenciación que hace Robert Mawby entre función policial (*policing*) como un proceso y la policía como una organización; la función policial es el acto de aplicar las leyes, prevenir y atender el crimen, mantener el orden y promover la seguridad a través del uso de la autoridad socialmente legitimizada, y es una actividad que puede ser ejecutada por un abanico muy amplio de instituciones e individuos, tanto públicos como privados (Mawby, 2008: 17).

Por su parte, la policía es una institución pública en específico, deliberadamente organizada para desempeñar funciones policiales y cobijada con la legitimidad de usar la fuerza para realizar sus responsabilidades. Esta distinción entre ambos conceptos es importante, pues al hablar de una función policial dentro de un contexto democrático que apunta a promover, resguardar y coproducir una seguridad ciudadana, entonces estaremos hablando de una participación entre diferentes sectores para lograr este objetivo. Así, al hablar de la función policial que realiza la corporación policial dentro de un contexto democrático, reconoceremos que la función policial no se restringe a acciones aisladas de la policía, sino a la coordinación de esfuerzos por distintos agentes involucrados.

En un contexto democrático, el ciudadano teme de la misma manera al crimen como a los abusos autoritarios que la policía pueda ejercer. Por esta razón, una institución policial, en un contexto democrático, tendrá una orientación específica para cumplir su función y responder a sus obligaciones.

El modelo policial que responde a esta demanda se identifica como *democratic policing* –que se traduce regularmente como policía democrática– y se

ha convertido en sinónimo de adherencia a los principios internacionales sobre Derechos Humanos que se esbozan en el *International Human Rights Standards for Law Enforcement: A Pocket Book on Human Rights for the police* y en el *European code of Police Ethics* (Bayley, 2006: 104).

Apunta David Bayley, teórico sobre la función policial que más ha trabajado el concepto de *democratic policing*, que una policía democrática es un componente crucial de un gobierno democrático, aunque muchos otros elementos también deben de suceder para producir una democracia viable; elecciones, competencia política justa, libertad de asociación y expresión, y contrapesos efectivos en el ejercicio del poder gubernamental (Bayley, 2006: 210). De esta manera, una policía democrática es necesaria pero no una condición suficiente para la creación de gobiernos democráticos.

Bayley apuntala cuatro características esenciales que debe tener una institución policial bajo este modelo. Las cuales responden a lo que puede y debe de responder una organización policial dentro del desarrollo democrático de una sociedad. Sin embargo, se debe tener en consideración que estas prescripciones no definen la democracia como tal, sino que son medios para alcanzar una seguridad que se apegue a los principios democráticos básicos; libertad, equidad, justicia y autonomía de los ciudadanos.

En primer lugar, la institución policial debe de ser *accountable* o rendir cuentas⁴ a la ley en primer lugar y no al gobierno. Es decir, las acciones de las policías deben estar gobernadas por el imperio de la ley y no por direcciones arbitrarias que toman los miembros particulares del gobierno. Una policía democrática está y debe estar para aplicar la ley.

Segundo, la policía debe salvaguardar los derechos humanos, especialmente aquellos derechos que son necesarios para ejercer una democracia: libertad de

⁴ La traducción de *accountability* por ‘rendición de cuentas’ no es la más acertada, pero funciona como una manera cercana al concepto original. Hay que decir que la ‘rendición de cuentas’ se refiere a la idea de que los agentes son legal y moralmente responsables de sus acciones. No debe limitarse este concepto únicamente a los resultados de las acciones, también deben incluirse los procesos intencionales de toma de decisiones y los recursos utilizados para alcanzar dichos objetivos. En palabras de Brodeur, rendir cuentas significa que el agente sea responsable de sus acciones, dé razón de ellas y responda a las consecuencias de éstas reparando un daño y evitando que se repita (Brodeur, 1999).

expresión y asociación, libertad de movimiento, libertad de un arresto arbitrario. Es decir, la democracia requiere no únicamente del imperio de la ley, también que dicha ley tenga contenidos particulares (Bayley, 2006: 222). David Bayley menciona que la policía, al no ser responsable por el contenido de la ley, sino el gobierno, se puede caer en una paradoja; al ser parte de las obligaciones de la policía estar sujetas a la rendición de cuentas hacia la ley, esto puede generar un conflicto con la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, si la ley requiere que la policía actúe de una manera represiva y arbitraria en determinadas circunstancias.

En tercer lugar, la policía debe ser *accountable* o rendir cuentas a la gente que se encuentra fuera de la propia organización, a quienes se encuentran específicamente designados y habilitados para regular la actividad policial. La promesa del imperio de la ley es vacía si la policía no puede rendir cuentas de sus acciones. Esta actividad pueden realizarla cuerpos gubernamentales como las legislaturas o comisiones de vigilancia, los medios de comunicación también juegan un rol importante y las organizaciones civiles deben asumir un papel fundamental al respecto.

Finalmente, la policía debe dar prioridad operacional para servir a las necesidades de los ciudadanos. Al ser la policía la expresión más visible de la autoridad del gobierno, esta autoridad no debe servir primariamente a los intereses del gobierno pues se estaría traicionando la promesa democrática de un gobierno de la gente y para la gente. De esta manera, la contribución más importante de la policía en un contexto democrático es ser responsiva a las múltiples necesidades que surgen en la población. Los sistemas telefónicos de emergencia como el 911 en Estados Unidos, el 999 en el Reino Unido, el 110 en Japón o el CAS en la Ciudad de México⁵, buscan atender las necesidades individuales de los ciudadanos. Ventajas de esto son la rendición de cuentas que tiene la institución con los individuos y segundo, incrementa la legitimidad del gobierno al demostrar que la autoridad del Estado es usada día con día para proteger los intereses de la gente.

⁵ El Centro de Atención del Secretario (CAS) atiende y canaliza llamadas del público hacia los cuerpos de seguridad. Recibe un promedio de 520 mil llamadas de denuncia y solicitud de servicios, orientación y apoyo. Todas ellas son canalizadas a las áreas correspondientes para su atención y se les da seguimiento. Tiene cuenta de Twitter (@caspoliciadf) y su número telefónico es 5208.9898. <http://www.ssp.df.gob.mx/Emergencias/Pages/CAS.aspx> (accesado el 12 de febrero de 2013).

Estos cuatro principios giran en las diferentes dimensiones en que la función policial debe rendir cuentas. Como apuntan estos principios, la rendición de cuentas no se limita a lo que está escrito en la ley, sino también a la dimensión ética que la propia función policial debe de responder. Esto es un recordatorio que la rendición de cuentas también se refiere a los esfuerzos orientados a la generación de los recursos morales que una organización necesita para sobrevivir, tal como la confianza de sus públicos, la legitimidad en su propio dominio, la identidad, la pertenencia, la lealtad, el compromiso, entre otros (Hernández, 2010).

A partir de esta visión democrática para la realización de la función policial, se han generado diversas reformas alrededor del mundo para adaptar a las corporaciones policiales al contexto actual y a las demandas que exige la democracia. Estas reformas se pueden identificar en tres grandes vertientes: la lucha contra la corrupción y la opacidad, prácticas que generaron en los cuerpos de seguridad una subcultura donde se incentivaba el autoritarismo, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos; la reconversión civil de las policías, que en contextos de dictaduras fueron dominadas por mandos, formación y actuación militar, y la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, con lo que se planteó una nueva forma de relación de las policías con la ciudadanía, desde el ámbito del Estado de derecho y la participación (INSYDE, 2013: 10). Bajo estos objetivos se busca que la institución policial transite hacia una etapa democrática.

Es importante destacar que las fuerzas policiales no pueden alcanzar la democracia por sí mismas, pero si éstas actúan de acuerdo con los cuatro principios presentados, las oportunidades para que se desarrolle un contexto democrático crecerán de manera sustancial (Bayley, 2001). También hay que destacar que éstos son lineamientos normativos para alcanzar una policía que actúe dentro estándares democráticos, y dependerá de cada contexto donde se sitúe una institución policial, la manera en que se entienda y ejerza la policía. Por esto, resulta difícil de alcanzar un concepto universal y homogéneo de policía democrática. Sin embargo, como apunta Bayley, basta una simple pregunta para corroborar si una fuerza policial se encuentra dentro de los estándares democráticos esperados; ¿los padres enseñan a sus niños que cuando se encuentren fuera de casa y necesiten ayuda, deben buscar a un oficial de policía (Bayley, 2006: 274).

La pregunta de Bayley, denota que ejercer la función policial dentro de un contexto democrático demanda de determinadas prácticas y una cultura policial

específica. Es necesario que exista una confianza entre ciudadanía y policía, para que un modelo de esta índole pueda dar resultados positivos. Por lo que en el pasado reciente se han adoptado paradigmas policiales que enfaticen en desarrollar la función policial desde una óptica donde la cercanía con la comunidad sea fundamental.

En el centro de esto se encuentra un reconocimiento de que la función policial ha cambiado radicalmente a la manera en la que se fue profesionalizando durante la segunda mitad del siglo veinte. Un elemento crítico y fundamental de este cambio radica en que la institución policial ya no concentra monopólicamente esta función policial (*policing*). Ahora esta función policial está distribuida a través de una amplia gama de instituciones que de manera conjunta abarcan una red sobre la propia función policial, que en algunos casos generan y otros coproducen seguridad en las comunidades (Shearing, 2000: 388).

La función policial se ha pluralizado radicalmente. Aún más, se debe considerar que junto con el aumento de servicios de seguridad privada, así como la hibridación de espacios público-privados –como lo es un centro comercial– las responsabilidades de seguridad se pueden llegar a diluir si no se delimitan claramente las funciones policiales.

Por todo esto, durante los últimos años ha sido necesario repensar a la institución policial y reconfigurar su función y relación con la sociedad. Ante esta preocupación, surgió la filosofía y modelo operacional de “policía comunitaria” o “policía de proximidad” (*Community policing*).⁶

⁶ En México, el término de policía comunitaria se ha popularizado para designar a los grupos de autodefensa que han surgido en diferentes comunidades rurales. Principalmente en los municipios que se encuentran en los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Morelos. Estos grupos de autodefensa civil integrados por vecinos de las mismas comunidades se dedican a realizar labores de vigilancia, combate al crimen y aplicación de la ley dentro de sus propias comunidades. Es decir, “hacen justicia por mano propia” y no por medio de las instituciones del Estado que tienen la responsabilidad de aplicar y administrar la ley. Este fenómeno ha cobrado fuerza tras el hartazgo de las comunidades por la incapacidad del Estado mexicano de garantizar la seguridad en estas comunidades, sumado a las amenazas que el narcotráfico y el crimen organizado representan en estos lugares. Sin embargo, en esta sección se aborda el concepto de policía comunitaria desde el concepto original de *community policing*, el cual se presenta como una filosofía para llevar a cabo la función policial, lo que implica que esta función se ejerza con apego a la ley y con la legitimidad que el Estado encarna. Debe señalarse que los grupos de autodefensa están fuera de la ley, no son sujetos de rendición de cuentas y atentan contra la función del Estado. En cambio, la policía comunitaria entendida como *community policing* es una filosofía para llevar a cabo la función policial con apego a la ley, con respeto a los derechos humanos y sujeta a rendición de cuentas.

Como se ha postulado, el concepto de seguridad ciudadana vino a dar un giro copernicano al concepto de seguridad pública, poniendo al individuo en el centro de las estrategias y las políticas; como sujeto y objeto. Esta concepción de la seguridad ha acarreado diferentes procesos de reforma democrática policial, lo que ha producido que la función policial se descentralice, se acerque a la ciudadanía y se preocupe por la rendición de cuentas.

En congruencia con todo esto, alrededor del mundo se han buscado estrategias y mecanismos que permitan vincular los objetivos teóricos de una policía democrática con las prácticas de la función policial. En respuesta a esta necesidad se ha desarrollado el modelo de policía comunitaria.

La policía comunitaria o de proximidad –según sea el caso de traducción– es tanto una filosofía como una estrategia operacional de la función policial. La cual, busca generar lazos sólidos con la ciudadanía para desarrollar programas y acciones colaborativas de coproducción de la seguridad, al mismo tiempo que concilia la acción preventiva, la reactiva y el respeto por los derechos humanos (INSYDE, 2013: 12).

La policía comunitaria debe señalarse que surge tras las constantes frustraciones que conllevaba el modelo tradicional de ejercer la función policial de manera coercitiva y autoritaria. Además de un creciente reconocimiento que muchos de los problemas que se habían abordado utilizando métodos de vanguardia y científicos, ocasionaron una separación en el crecimiento de la gente y su policía. Es decir, la institución policial, al priorizar la efectividad, descuidó las prácticas y los valores que se debían promover dentro de la función policial. Durante la década de los cincuenta y los sesenta, la profesionalización del policía se relacionaba directamente con la capacidad de aprehender infractores de la ley. Menciona Trojanowicz que la lógica del actuar policial era simple: se recibe una llamada de emergencia, se asigna una patrulla para atender el llamado, y oficiales de policía entrenados como combatientes del crimen arrestaban a los maleantes. Entretanto, el patrullaje aleatorio servía para inhibir el crimen (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998: 363).

Sin embargo, este énfasis en la eficiencia y la efectividad deterioraron la confianza de la sociedad con sus instituciones policiales. El ejemplo paradigmático de este fenómeno es el caso de Kitty Genovese en 1964 en la ciudad de Nueva York. Esta joven de 28 años fue asaltada, luego apuñalada y posteriormente golpeada

hasta su muerte. Todo esto en el patio del complejo de departamentos donde vivía. Lo preocupante de este caso es que 38 de sus vecinos escucharon sus gritos por aproximadamente media hora, pero nadie acudió a su auxilio o llamó a la policía. Cuando se entrevistó a los residentes por qué no habían llamado a la policía, ellos contestaron que no querían verse involucrados o, que no conocían o confiaban en la policía.

Esta preocupación por hacer del oficial de policía un científico del crimen, causó que se trastornara la relación tradicional que existía entre el policía y la gente. Lo que generó esfuerzos por querer regresar a las raíces del concepto de policía moderna que Peel había propuesto; estar cerca de la gente. Estos esfuerzos comienzan en la década de los ochenta, al surgir diferentes modelos para realizar la función policial; *Neighborhood-Oriented Policing*, *Community-Oriented Policing* y *Community Policing*, prevaleciendo este último.

Así, la policía comunitaria surge como una filosofía y una estrategia organizacional que promueve una nueva relación entre la gente y su policía. Con base en la premisa de que ambos, policía y comunidad, deben trabajar conjuntamente como socios iguales para identificar, priorizar y resolver los problemas contemporáneos, tales como crimen, narcóticos, miedo al crimen, desorden físico y social, deterioro del tejido social, todo esto con el propósito de mejorar de manera integral la calidad de vida en la comunidad (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998).

Resulta fundamental señalar que la razón de concebir la función policial en este modelo no solamente busca una efectividad operacional, sino de igual manera persigue asegurar la legitimidad de la institución policial (Casey, 2010: 61). Es decir, esta filosofía sobre la función policial responde de mejor forma a la finalidad por la que se ha diseñado la institución policial en un Estado.

No debe pasarse por alto que la policía comunitaria involucra diferentes maneras de procesos en la toma de decisiones y las culturas existentes dentro de los departamentos de policía. Y que este concepto no se refiere a un paquete con específicos planes tácticos, sino a una filosofía y estrategia organizacional que redefine los objetivos de la tarea policial, dejando los medios para alcanzar dichos objetivos a decisión de los expertos en el campo. Por todo esto, se debe pensar más como un proceso que como un producto acabado al cual se debe alcanzar (Skogan y Hartnett, 2005: 428).

Operacionalmente, la policía de proximidad tiende a la descentralización de las tareas policiales y al patrullaje a pie o bicicleta, en orden de facilitar una comunicación de dos vías entre la ciudadanía y la policía. Igualmente, asume un compromiso orientado a la resolución de problemas y a la pronta respuesta a las demandas de los ciudadanos, donde la gente junto con la policía identifican los problemas locales y jerarquizan prioridades de manera conjunta, buscando que los propios ciudadanos gocen de autonomía para resolver problemas de crimen, ya sea por medio de programas de prevención o, a través de otras organizaciones ciudadanas o instituciones públicas.

Como se destacó, anteriormente los departamentos de policía buscaban organizarse bajo la premisa de que las prácticas y políticas de la policía se determinaban dentro de la misma organización a través de una cadena de mando la cual establecía reglas, órdenes y prioridades. Sin embargo, bajo el modelo de policía comunitaria, la comunidad se convierte en una parte sustantiva de esta tarea. Ciudadanía y corporación policial delinean de forma conjunta las prioridades y las soluciones. La idea central, como Skolnick y Bayley afirman, es que la policía sea compañera de los ciudadanos para coproducir la prevención del crimen, siendo la policía la que actúa en nombre de la propia comunidad (Skolnick y Bayley, 1986).

Si bien no existe un único modelo de implementación para la policía comunitaria ya que el éxito de su aplicación dependerá del entendimiento del contexto cultural, social, económico, político e histórico donde se busca poner en práctica, sí existen principios generales en los que se basa esta policía comunitaria. Trojanowicz señala 10 principios, de los cuales destacan: asociación entre policía y comunidad, método orientado a la resolución de problemas, equidad, confianza, empoderamiento de la comunidad y rendición de cuentas (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998: 505).

Uno de los ejemplos más exitosos de la policía comunitaria es el de la policía *koban* (en las zonas urbanas) y *chuzaisho* (en las zonas rurales) de Japón. El éxito ha sido tal que esta institución se cita como referencia de la policía comunitaria, debido a la relación cercana y estrecha que guardan los oficiales de policía y los ciudadanos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los japoneses buscaron establecer un modelo policial que fuera un reflejo de los valores y principios de su comunidad como japoneses, junto con la aplicación de la versión estadounidense de policía. Esta

hibridación de ideas ha permitido que exista una cooperación estrecha entre oficiales de policía y ciudadanos, evitando que muchas situaciones desemboquen en desorden, violencia y criminalidad (Casey, 2010: 64).

En Norteamérica, la policía montada de Canadá –la cual siempre se ha reconocido por su buena reputación nacional e internacional y por no estar involucrada en situaciones de carácter político– también es una referencia en el tema. Sobre todo, porque el cambio del modelo tradicional al modelo de policía comunitaria no se debió a una pérdida de confianza en la institución policial o la falta de efectividad en su tarea, sino por una necesidad de adaptar la institución a una nueva era y a los nuevos desafíos que se comenzaban a presentar, los cuales ya no podían atenderse bajo dicho modelo tradicional.⁷

En Latinoamérica se introduce este modelo en los noventa, acompañado de reformas políticas, pacificación de conflictos armados y esfuerzos por democratizar a la región. Por lo que el modelo de policía comunitaria se implementa como una opción para resolver los problemas de falta de confianza del público hacia la policía, un masivo incremento de la violencia y la criminalidad, el reconocimiento de las limitaciones de las estrategias ortodoxas de seguridad, las nuevas plataformas conceptuales orientadas a la protección de las personas –entre ellos, la seguridad humana, seguridad ciudadana y derechos humanos– y por último, la necesidad de poner a la policía en sintonía con los procesos de descentralización y modernización administrativos que ya se estaban implementando en otros sectores del Estado (Frühling, 2003: 12).

Dentro de la experiencia latinoamericana, los carabineros de Chile son un ejemplo de trabajo cercano de la policía con la comunidad, también la policía brasileña de Belo Horizonte, Sao Paolo y Río de Janeiro son modelos de policía en América Latina que han sabido implementar el modelo de policía comunitaria. El caso de la policía pacificadora de Río de Janeiro (UPP) salta a la vista. La cual

⁷ Igualmente en Norteamérica, las policías de Chicago y Boston en los Estados Unidos son ejemplos de policías comunitarias exitosas. Este modelo comenzó a difundirse en Estados Unidos a lo largo de los años ochenta y noventa, pero es hasta 1994 con la aprobación del Acta para el Control del Crimen Violento y la Aplicación de la Ley, que este modelo y filosofía se institucionaliza prácticamente en todo el país (INSYDE, 2013: 28).

ha logrado recuperar paulatinamente barrios marginados, conocidos como *favelas*, que se caracterizaban por estar controlados por capos y grupos delictivos asociados con el tráfico de narcóticos, venta de armas y otras actividades delictivas. Resultado de la intervención de UPP se ha logrado restablecer el orden y aplicar la ley en estos barrios, lo que ha generado mayor confianza de la población con su policía.

La policía de proximidad debe entenderse como democracia en acción, al requerir de la participación y colaboración activa de diferentes sectores de la población; gobierno local, líderes civiles y empresarios, agencias públicas y privadas, residentes, iglesias, escuelas, hospitales, etc. Todos aquellos que comparten una preocupación por el bienestar de un vecindario deben compartir la responsabilidad para salvaguardar dicho bienestar.

El objetivo del oficial de proximidad es el de lograr empatía y confianza con su comunidad para así ser capaz de sensibilizar a la ciudadanía sobre los problemas de seguridad que existen en su propia comunidad y de las posibles soluciones que se pueden implementar. Con esto, el ciudadano deja de ser un consumidor pasivo de seguridad pública y se transforma en un participante activo para la generación de ambientes y situaciones seguras.

Aunque la razón más citada para adoptar este modelo a menudo se refiere a una mayor efectividad operacional, su implementación también está vinculada a tener una policía dentro de un contexto democrático, asegurando así la legitimidad de la función policial al estar sujeta a una rendición de cuentas al nivel local (Casey, 2010: 61). Por esta razón, la policía de proximidad o *community policing* debe entenderse no únicamente como una manera de tener una función policial más efectiva y que sea capaz de rendir cuentas, también como una alternativa para ejercer la función policial apta para ensamblarse de manera más adecuada a los principios democráticos de una sociedad.

DISCUSIÓN

Se puede decir, sin temor a equivocarse, que el servicio de policía es una actividad que, de una u otra manera, afecta a todos los ciudadanos en algún momento de su vida; de ahí que nadie ponga en duda la necesidad de su existencia, pues a todo Estado se le exige, por encima de cualquier otra consideración, que sea

capaz de asegurar la tranquilidad del conjunto de los ciudadanos (Jar, 1999). Sin embargo, la manera en que se lleva a cabo la función policial es un tema que preocupa constantemente la opinión pública porque esto es reflejo con la forma en que vivimos la democracia. Una institución policial que respete los derechos humanos, rinda cuentas a la ley y a sus ciudadanos, y además atienda las necesidades de la sociedad, será una policía mínimamente adecuada para un contexto democrático.

Si bien, la policía es una de las instituciones emblemáticas que se heredaron del pensamiento moderno, ya no es posible concebir a la institución policial como lo planteaba Hobbes o únicamente desde el antiguo concepto de seguridad pública. Pensar a la policía dentro de un esquema piramidal de seguridad pública, donde el Estado es el único responsable de garantizar seguridad, resulta un tanto inocente. El Estado no tiene la capacidad, recursos y entendimiento para hacerse cargo piramidalmente de la responsabilidad de proveer seguridad a sus gobernados. Esto no significa que la sociedad civil y el sector privado se adueñen del monopolio del uso de la fuerza que ostenta el Estado. Girar a una seguridad ciudadana, que se presenta como una seguridad acorde con el contexto democrático, significa que todos los actores de la sociedad se responsabilicen de la seguridad de sus comunidades y que participen para configurar la manera en que el Estado debe hacer uso de la fuerza legítima para la aplicación de las leyes.

Dentro de esta reconfiguración, la policía ha tenido que cambiar para encontrar acomodo en las aspiraciones democráticas que tiene la sociedad. Esto ha provocado que los nuevos modelos de policía regresen al sentido original que propuso Robert Peel sobre la policía moderna; una policía que sea para la gente, y que la efectividad de su trabajo se vea reflejado por un carácter de prevención del delito y no por el de ser punitiva.

El modelo de policía democrática pone el acento en el concepto de rendición de cuentas, en el entendido de que la institución policial debe dar razón de su actuar, reparar los daños en caso de que esto sea necesario y realizar modificaciones para que las prácticas que no son ni buenas ni efectivas, se vean erradicadas.

El concepto de rendición de cuentas debe llevarse a la práctica en su total plenitud. Es decir, al estar sujeta la corporación policial a la obligación de rendir cuentas, se deben de generar figuras externas a la corporación policial para que vigilén y le pidan razones a la institución policial sobre su actuar. En palabras de,

Ernesto López Portillo, la policía pierde su rumbo si se le deja autogobernarse (López Portillo, 2013).⁸

Una policía democrática no se alcanza únicamente al hacer cambios en las normas y en la ley. Resulta necesario también modificar las prácticas de las instituciones para que éstas respondan plenamente al contexto democrático que se aspira. Por esta razón, la policía democrática ha encontrado en el modelo de policía comunitaria una serie de prácticas que permiten asumir la responsabilidad de ejercer una función policial en una democracia.

El cambio de las prácticas no debe restringirse a las instituciones, también las sociedades deben ser partícipes de esto. Sobre todo si pensamos que las instituciones son reflejo de la manera en que una sociedad se organiza para dar solución a los problemas que se le presentan. En este caso la policía es uno de los reflejos más claros de cómo vive la gente su democracia.

En el caso latinoamericano, donde la participación a la vida pública es bajo, los niveles de corrupción en las instituciones son altos y la ausencia de confianza de la gente con sus autoridades es algo común, la aplicación de estos modelos se vuelve una tarea titánica. Sobre todo, si se toman en cuenta los resultados del Informe sobre Seguridad Ciudadana con Rostro Humano del PNUD, el cual muestra que aunque Latinoamérica ha tenido un crecimiento económico sostenido, los niveles de crimen y violencia siguen creciendo (2013). Asimismo, la confianza de los ciudadanos con sus instituciones policiales es muy baja en toda la región, con casos preocupantes como México, Honduras y República Dominicana, y algunas excepciones como en Uruguay y Chile. Esta pérdida de confianza en las corporaciones policiales y el incremento de inseguridad en la región pueden explicar el crecimiento de prácticas de seguridad privada tanto formales como informales. Desde la conformación de grupos de autodefensa y vigilantes en comunidades, sin el cobijo de la ley, hasta la contratación de servicios de seguridad privada. Debe preocupar que Latinoamérica sea la región en el mundo con 50% más guardias privadas que oficiales de policía, además de que estos guardias son los más armados en el mundo, con una tasa de posesión de armas 10 veces mayor a Europa Occidental.

⁸ Ernesto López Portillo propone la creación de un auditor policial, un agente externo a la institución policial, que le pida cuentas a la función policial que desarrollan las corporaciones policiales.

La función policial es más que la democracia, y la democracia es más que las instituciones policiales. Sin embargo, debe pensarse que la función policial es democracia en acción, en el entendido que la manera en que una sociedad configura su policía resulta un reflejo de la forma en que una sociedad entiende la democracia. Por esta razón, el diseño de una policía democrática colaborará al proceso de consolidación de una democracia, a que el Estado cumpla con su función más básica del contrato social y a que sea capaz de garantizar derechos humanos a sus gobernados. Si bien, la sola presencia de estos modelos policiales no mejorará completamente la vida democrática de estas sociedades, sí será un paso para tener una aplicación de la ley con tintes humanos y con mecanismos que permitan avanzar hacia una sociedad más democrática.

REFERENCIAS

- Álvarez, A., Bertranou, J., y Fernández, D. (eds.). (2008), *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Apuntes para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Bayley, D. H. (2001), *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice.
- Bayley, D. H. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad Studies in Crime and Public Policy* (pp. 18-24).
- Beccaria, C. (1993), *Tratado de los delitos y de las penas*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta S.R.L.
- Brodeur, J.-P. (1999), Accountability: the search for a theoretical framework, en E. P. Mendes, J. Zuckerberg, S. Lecorre, A. Gabriel y J. A. Clark (eds.), *Democratic policing and accountability: Global perspectives*. Vermont, USA, Ashgate.
- Casey, J. (2010), *Policing the World: The Practice of International and Transnational Policing*. Durham, North Carolina, Carolina Academia Press.
- Frühling, H. (2003), *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- González, S., López, E., y Yáñez, J. A. (1994), *Seguridad pública en México*, México, UNAM.

- Hernández, A. (2010), "La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas", *Revista de Administración Pública*, 122 (XLV), 97-142.
- Hobbes, T. (1980), *Leviatán* (M. Sánchez, trad.) (2a ed., pp. 618), México, FCE.
- INSYDE (2013), *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México, USAID-INSYDE.
- Jar, G. (1999), "El papel de la policía en una sociedad democrática", *Reis* (85), 199-220.
- Kant, I. (2002). *Groundwork for the Metaphysics of Morals* (A. W. Wood, Trad. A. W. Wood Ed.), New York, Yale University Press.
- Krause, K. (2004), *Is Human Security more than Just a Good Idea?* Paper presented at the Promoting Security, But How and for Whom? Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference, Bonn.
- López Portillo, E. (2000), "La policía en México: función política y reforma", *Inseguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos*, México, Smith Richardson Foundation.
- López Portillo, E. (2013, 7 de agosto de 2013), "El mejor control interno es el externo", *El Universal*, p. 15.
- Mack, A. (2004), *The Concept of Human Security*. Paper presented at the Promoting Security, But How and For Whom? Contributions to BICC's Ten-year Anniversary Conference, Bonn.
- Mawby, R. I. (2008), "Models of policing", en T. Newburn (ed.), *Handbook of policing* (pp. 17-46), Portland, Willan.
- Monkkonen, E. H. (1992), "History of Urban Police", *Crime and Justice*, 15, 547-580.
- Palmiotto, M. J. (2005), *Policing: Concepts, Strategies, and Current Issues in American Police Focus*, 2nd ed., Durham, North Carolina, Carolina Academic Press.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2^a ed., Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 246 pp.
- PNUD (2007), *Democracia/estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Serie Contribuciones al Debate (vol. II, pp. 530), Lima-Perú, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO, diagnóstico y propuestas para América Latina, New York, PNUD.

- Ramírez, J. (2003), *Seguridad pública y constitución*, México, Porrúa.
- Robinson, C. D., y Scaglion, R. (1987), The Origin and Evolution of the Police Function in Society, Notes toward a Theory, *Law y Society Review*, 21 (1), 109-154.
- Shearing, C. D. (2000), A new Beginning for Policing. *Journal of Law and Society*, 27(3), 386-393.
- Skogan, W., y Hartnett, S. (2005), Community policing in Chicago, en T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (pp. 428-441), London, Willian Publishing.
- Skolnick, J. H., y Bayley, D. H. (1986), *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*, New York, The Free Press.
- Trojanowicz, R. C., y Bucqueroux, B. (1998), *Community Policing: How to Get Started* (pp. 3303).
- Urgell García, J. (2007), “La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?”, *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals* (76), pp. 143-158.

FERNANDO ADRIÁN MORA-DÁVILA

Candidato a doctor en Estudios Humanísticos con especialidad en Ética por el Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México, proyecto de investigación sobre la responsabilidad moral de la policía en México.

CULTURA DE LA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD

*Ivett Tinoco-García**

RESUMEN

En el presente capítulo se hace una reflexión crítica sobre las implicaciones de carácter ético y moral en la prevención de la delincuencia, principalmente en el caso mexicano. Está enmarcado en el contexto de la violencia y la inseguridad, haciendo énfasis en la relación entre delito y desviación con la exclusión social, desde una perspectiva centrada en el conflicto social y las políticas públicas encaminadas a enfrentar los hechos delictivos. Se busca identificar y explicitar los aspectos morales de los temas antes mencionados, tales como la exclusión, el acceso al espacio urbano, el trato a diferentes grupos de la población y la corrupción.

Palabras clave: delincuencia, desviación, exclusión social, ciudadanía.

ABSTRACT

This chapter explores a critical reflexion on the ethical and moral implications in preventing crime, specifically in the Mexican case. The framework is the context of violence and security, emphasizing the relationship between crime, deviation and social exclusion. The perspective is focused in the social conflict and the public policies designed to confront these crime facts. The article looks to identify and to make clear the moral aspects of the issues mentioned previously such as exclusion, access to urban space, the treatment to different groups of population and corruption.

Key words: crime, deviation, social exclusion, citizenship.

* Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e: ivetiga@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es hacer una reflexión sobre las implicaciones éticas y morales dentro del campo de la investigación sobre el delito, la desviación y la exclusión social. Está enmarcado en el contexto mexicano de la última década y la escalada de violencia que se ha vivido debido al narcotráfico y el crimen organizado. Se hace un recorrido por las perspectivas del conflicto, las cuales se centran en las contradicciones de la sociedad, sin dejar de lado al funcionalismo e interaccionismo; igualmente, se identifican y explicitan los aspectos morales del campo de estudio mencionado, a partir de una perspectiva ética. Se toma como eje para el análisis, la ciudadanía democrática y la ética social, dando especial atención al papel de las instituciones públicas y las políticas gubernamentales encaminadas a enfrentar los hechos delictivos.

A fin de realizar un análisis ético, se debe distinguir el enfoque deontológico, que observa los principios morales a los que se apega el comportamiento (las leyes, por ejemplo), sobre el que se centra en las consecuencias. Mediante el enfoque teleológico se estudian los fines que se deben prever para realizar las acciones y el contexto situacional; aquí, los actores priorizan los resultados sobre los medios; es importante determinar los principios éticos o morales que deberían ser irrenunciables, a fin de utilizarlos como criterios para definir decisiones y, en su caso, políticas públicas. Los pasos para conseguir el discernimiento ético son: delimitación de los hechos donde se presenta el conflicto ético, la comprensión del suceso desde la perspectiva moral; la identificación de los valores o principios implicados; y el juicio o la decisión ética.

CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

Los individuos forman modelos de vida ideales que responden a la pregunta: sobre ¿cómo se debería o no vivir? Se formalizan paulatinamente en costumbres e instituciones, y estas estructuras (sociedad) a su vez influyen en los sujetos. Este orden social está enmarcado por una serie de principios políticos y sociales, que en el caso de Occidente privilegian la participación democrática de los individuos –como libres e iguales– en la toma de decisiones públicas. Desde esta

visión, los ciudadanos deberían ser considerados en cuenta por los gobiernos, en torno a temas prioritarios para el interés público, como seguridad y prevención de la delincuencia.

Amartya Sen (1999) señala que la democracia se ha convertido en un valor universal, es una creencia extendida en muchos países debido a que se le concibe como una forma válida de gobierno, e incluso la mejor. Si bien las demandas democráticas surgieron en principio por intereses locales, ahora defienden derechos de carácter universal.

En el caso latinoamericano se tienen concepciones particulares sobre la democracia debido al trasfondo autoritario y de poderes centralizados vividos en muchos países. En el caso de México, se presentó una transición democrática desde una hegemonía partidista hacia la alternancia al poder. Esto trajo consigo, de alguna manera, una decepción respecto a la efectividad de la democracia para atender los principales problemas nacionales. Al igual que en otros países latinoamericanos que pasaron por una transición democrática –desde sistemas autoritarios o gobiernos de partido único–, este proceso ha influido indirectamente en el clima de inseguridad:

[...] en tanto ha generado un escenario de vacío institucional, donde las viejas prácticas no acaban de desaparecer y las nuevas no terminan por consolidarse, impactando ello directamente en la regulación y control de los delitos: la democracia, paradójicamente, parece restar capacidad de coerción al Estado (Hinton, 2006), escenario que en muchas ocasiones termina por generar la sensación de requerir “mano firme” para terminar con los altos índices delictivos... (Arteaga, 2010b: 170-171).

En este contexto, los ciudadanos preguntan sobre su participación en la definición de las políticas que ejercen los gobiernos a fin de no quedar en situación de desventaja social. Se discuten cuestiones como la pena de muerte, el uso o no de la tortura, la prevención frente a grupos considerados como peligrosos, la aprobación o no de grupos de autodefensa o policías comunitarias, entre otros. De ahí la necesidad de distinguir entre la ciudadanía política y la ciudadanía social, puesto que la primera se refiere al ejercicio de los derechos políticos, mientras que la segunda al ejercicio de las libertades en la esfera pública.

Al interior de la sociedad civil se discute la participación democrática fuera de las esferas económica y política, pero no por ello cesa la interacción e influencia en ambos sentidos. Dentro de la noción de ciudadanía democrática, se comparte la inclusión y el pluralismo en los sectores de la población; así como la rendición de cuentas y la transparencia por parte del gobierno.

Lo que forma es una moral pública consensada sobre lo que es bueno o malo como conducta, tanto para los actores privados como públicos, y no sólo a través de sanciones legales, sino, sobre todo, morales. Esta moral compartida ejerce coacción sobre las conductas “desviadas” a través del rechazo social, equilibrio que se rompe cuando los valores de una sociedad cambian drástica o rápidamente, pudiendo generar situaciones de “anomia durkheimiana”.

ÉTICA SOCIAL

Cuando se habla de ética y moral, no sólo las personas en su individualidad son sujetos de valoraciones, sino también grupos y hechos sociales. Por ejemplo, en un caso de corrupción pueden estar involucrados sujetos con atribuciones políticas como individuos o como empresas. Incluso, la situación de desigualdad o exclusión social pueden tener influencia en comportamientos que contradicen el orden establecido.

En el caso mexicano, la opinión pública discute recurrentemente temas como transparencia, rendición de cuentas y corrupción gubernamentales; menciona la falta de ética y moral por parte de quienes ostentan cargos dentro del gobierno, y se deja, en reiteradas ocasiones, a los individuos copartícipes en la corrupción, en un segundo plano. Sin embargo, este es un problema que abarca a todos los sectores de la sociedad y muchas veces se convierte en algo aceptado como “un mal necesario” por la población en general. Esto se analiza más adelante como una definición de la desviación a la baja, es decir, cuando la gente ya no se asombra ante ciertas situaciones o empieza a acostumbrarse a ellos; y por lo tanto, acciones que anteriormente no eran aceptadas, comienzan a serlo.

Se llega incluso a escuchar que sería mejor para el gobierno “negociar” con los delincuentes en lugar de enfrentarlos. Estas opiniones, sustentadas muchas veces en la experiencia negativa sobre las acciones tomadas por el gobierno contra

la inseguridad, están en congruencia con la “necesidad de mano dura” que la sociedad observa. Sumado a la impunidad (la ley como letra muerta) y al crimen, se convierten en una opción reconocida para alcanzar cierto “éxito” social, como forma de retar a la autoridad y hacer dinero (la narcocultura).

El gobierno y la sociedad responden ante estos fenómenos de diversas formas, una de ellas con una posición en contra. Un ejemplo es el intento de prohibir los narcocorridos¹ en Sinaloa durante 2011 (Rosas, 2013). Sin embargo, estas acciones “moralizantes” no necesariamente tienen un efecto positivo en la población, debido a la falta de legitimidad.

Una vez definido el marco de la ciudadanía democrática y la ética social, se presenta el panorama de la inseguridad, la desviación y el delito en México, así como la exclusión social, a fin de identificar los elementos éticos y morales mencionados anteriormente.

PROBLEMATIZACIÓN EN MÉXICO

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay cuatro principales preocupaciones: inseguridad, desempleo, aumento de precios, y pobreza. Para 60% de la población el más relevante es la inseguridad; en este renglón, este porcentaje llega a 74 en Nuevo León, 70 en Coahuila y 69.2 en el Estado de México. Otro dato a destacar es que la población femenil percibe mayor inseguridad en su entidad (74.7%) que en su municipio (65.6%) y su localidad (46.7%), con una tendencia en menor proporción en los hombres: 69.6, 60, y 41% respectivamente.

¹ En México, un corrido es una forma de narrar historias de la tradición oral (González, 2001, en Gómez y Figueroa, 2013). Los narcocorridos narran historias relacionadas con narcotraficantes y delitos, como el tráfico de drogas y homicidios. De acuerdo con Ramírez (2004, en Gómez y Figueroa, 2013), el primer corrido que incluyó el tema del narcotráfico se escribió en 1934.

Espectacularidad de la violencia y delitos de alto impacto

En nuestros días, acciones como secuestros, extorsiones y homicidios, han aumentado considerablemente entre la población; si bien sus números parecen decaer, siguen siendo altos. De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP) (López *et al.*, 2014), a principios de 2007 se presentaban 720 casos al mes; en 2011 subió al ubicarse en 2 119 casos; y para enero de 2014, se documentaron 1 412, lo cual duplicó las cifras registradas en 2007.

A diferencia del homicidio doloso, las denuncias de secuestro se han incrementado hasta alcanzar en noviembre de 2013 la cifra más alta: 156 casos. En promedio, desde 2007 se han cuadruplicado las denuncias diarias de este delito, si se comparan las cifras: en enero de 2007 se presentaron 27 denuncias de secuestro, mientras que en enero de 2014: 132 (aumento del 371.42%). Cabe resaltar que los estados de Michoacán, México, Morelos, y Guerrero concentran 42.42% de las denuncias al respecto; Tamaulipas, Veracruz y Tabasco: 29.55% (López *et al.*, 2014).

Otro de los delitos de mayor impacto en el país es la extorsión; en el contexto latinoamericano se refieren principalmente dos de sus versiones: a) la extorsión telefónica y b) el “derecho de piso” o protección. En el primer caso hablan a las víctimas para decírles que han ganado un premio y les solicitan dinero, o amenazando con dañar a la persona o a sus familiares; en el segundo caso, los delincuentes se presentan en la casa o negocio de las víctimas exigiendo “renta, derecho de piso o venta de protección” a cambio de no hacer daño a sus propiedades o familiares. Este delito daña principalmente a pequeñas y medianas empresas, afectando su desarrollo económico; es especialmente perjudicial para la integridad de las víctimas, puesto que ellos mismos tienen que cumplir con estos cobros ilícitos. Las denuncias al respecto siguen aumentando, de 1997 a 2012 en 818%; y en 10.59%, de 2012 a 2013 (Pérez *et al.*, 2014).

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI en 2013, y la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas en 2012, citadas por Pérez *et al.* (2014) señalan que 5 994 034 personas y 24 287 empresas sufrieron extorsión. Esto contrasta con las cifras que refiere el SESNP (11 854). Es decir, la información del ejecutivo federal pudiera estar muy lejos de los números reales. Por otra parte, este tipo de delitos denota un fortalecimiento del crimen

organizado, puesto que para “cobrar piso” de manera efectiva, es necesaria una estructura bien establecida a fin de seguir operando en contra de la población (Pérez *et al.*, 2014).

Tal como sucede en algunos países de América Latina, en México el secuestro y la extorsión se han convertido en una fuente de ingresos permanente para el crimen organizado, debido a la diversificación de las actividades delictivas, y más aún con el incremento de capacidades técnicas y profesionales a las cuales tienen acceso los delincuentes, debido a los recursos económicos con los que cuentan (Pérez *et al.*, 2014: 12).

Se pueden observar impactos negativos en la sociedad en sus diferentes esferas; se incrementan los gastos de operación de las empresas, ya sea para pagar las extorsiones, o al contratar seguridad privada; se frena la inversión y el flujo de mercancías y turismo; se afecta el ciclo económico de oferta y demanda. En el plano político, se ilegitima el Estado ante la impunidad y se fomenta la corrupción; en lo social, aumenta la percepción de inseguridad y el miedo de la población, así como la sensación de vulnerabilidad e impotencia (Pérez *et al.*, 2014: 15).

La percepción de la violencia está vinculada con el clima de inseguridad que vive el país, se observan hechos delictivos más violentos tanto física como emocionalmente; muchas veces con el objetivo de tener un impacto psicológico en la población o ante grupos rivales del crimen. Se observan nuevas formas de残酷, no sólo para aniquilar físicamente, sino para “destruir su integridad y callar su voz” (Collins, 1974, citado en Arteaga, 2009).

Prueba de ello son las decapitaciones entre narcotraficantes, las cuales, de acuerdo con Arteaga (2009), no pueden entenderse solamente como producto de la descomposición social, sino enmarcadas en un contexto social donde existe una lucha de subjetividades. En consecuencia, “se busca la destrucción del enemigo a partir de focalizar el cuerpo como espacio de sufrimiento con el objetivo de mostrar su fragilidad de forma pública” (Arteaga, 2009: 466).

Aquí surgen nuevos actores criminales, quienes muchas veces son profesionales dedicados a ejecutar: sicarios o mercenarios, con esto se “trastoca la idea tradicional de violencia, legalidad y muerte” (Arteaga, 2009: 466). Lo anterior es resultado de la intervención de personas con más capacidad técnica para ejercer la violencia, de cambios en el sentido en que ejercen la violencia los narcotraficantes, y a la redefinición de las relaciones entre el crimen y la política (Arteaga, 2009: 466).

Existe una reconfiguración de la violencia, es decir, anteriormente estaba justificada para la defensa de la ciudad, argumentando si la guerra era justa o injusta; mientras que en los estados de violencia ocurre lo opuesto, ya no hay tiempos de paz y de guerra, sino de constante残酷; no existe un “intercambio regulado” de las muertes, al fallecer más civiles que gente armada legalmente. Ante esta demanda de violencia privada, surgen los expertos en matar, contratados por la delincuencia organizada, quienes construyen una escalada en la espectacularidad de la violencia, la cual termina convirtiéndose en un arma mediática, más que física. Las muertes violentas pasan de ser actos irracionales o de salvajismo a acciones calculadas y racionales (Arteaga, 2009: 466). “La violencia y la残酷 se pueden ejercer con el fin de amedrentar y aterrorizar a la población... (Kressel, 2002 y Wiewiorka, 2004, citados en Arteaga, 2009: 467).

Además, la violencia de este tipo puede servir para diferentes fines: como una forma de afianzar la subjetividad a través de la negación del otro, al presentar cadáveres o partes de éstos como trofeos; otro puede ser la inserción de cierta carga simbólica, puesto que

Cuando los perpetradores creen que la残酷 que lleva a la muerte no alcanza a mostrar el mensaje que se quiere dar, la muerte se hace acompañar de cierta producción discursiva, la cual permite al perpetrador expresar y justificar su actuación (Wiewiorka, 2004, citado en Arteaga, 2009: 470).

La espectacularidad de la violencia se debe no a que se haya perdido su control, sino a que ahora se le utiliza a través de personas mejor capacitadas para ejercerla en enfrentamientos específicos, donde su visibilidad mediática forma parte central tanto de su justificación como de sus formas.

Corrupción y narcotráfico

La corrupción en México es un problema que repercute grandemente en el sistema social, especialmente en la economía. De acuerdo con el Consejo Coordinador Empresarial (citado en Camacho, 2012), la corrupción representa para México un costo de 1.5 billones de pesos, lo cual equivale a 10% del producto interno

bruto, porcentaje similar a lo que gasta una empresa para poder operar. Esto se refleja en los índices de competitividad económica, como el caso del Índice de Competitividad Global, donde México ocupa el lugar 53 de 144.² Asimismo, de acuerdo con datos de Transparencia Internacional (citado en Asención, 2013), México es uno de los países más corruptos, ya que se ubica en la posición 106 de 177 países analizados. Además de eso, en la escala de 0 a 100 puntos, obtiene 34 de calificación.

Aunado al tema de la corrupción y la impunidad está el narcotráfico, el cual ha sido de los más relevantes durante los últimos años en México, luego de la guerra emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón. El narco, como se le llama coloquialmente, no podría existir sin la protección o al menos tolerancia del Estado, lo cual le permite la producción, tráfico y consumo de drogas de manera organizada (Chabat, 2005). Por otra parte, la sociedad en su conjunto juega un papel igual de relevante, por su aceptación y la falta de regulación o limitantes que ejerce indirectamente hacia él; encontramos un ambiente donde el narcotráfico llena espacios vacíos de poder por parte del Estado, así como su penetración en la economía, en consecuencia, se puede decir que esta actividad va mucho más allá del tráfico de drogas.

De acuerdo con Chabat (2005), el narcotráfico tiene sus propias reglas por las cuales opera, tiene jerarquías y busca ser monopólico; es crimen organizado, usa la violencia y la amenaza de ésta; es trasnacional, su dinero se introduce en la economía, cuenta con líderes o aliados de “cuello blanco”, lucha por medio de la fuerza física contra su competencia y se infiltra en las instituciones sociales. El narcotráfico surgió como delito por el acuerdo de los Estados de determinar la ilegalidad de ciertas drogas; a partir de ese momento, la relación narco-Estado puede presentarse en tres grandes aristas: la confrontación, la corrupción y la coexistencia pacífica.

El primer caso ocurre cuando el narcotráfico ha crecido y por lo tanto está, por decirlo de alguna forma, en mejor posición de negociación frente al Estado y

² The Global Competitiveness Report 2012-2013. World Economic Forum (WEF). Citado en Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, A.C. (2013), *Rankings de Competitividad: WEF, IMCO e IMD*. Disponible en: http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/acertadistico/indicadores_economicos/ranking_competitividad.pdf

comienza a exigirle más o incluso a desafiarlo. Esta forma de relación es muestra de que se está viviendo un reacomodo en el poder, tanto entre grupos criminales como frente al Estado. Asimismo, la confrontación con los grupos criminales por parte del gobierno, o de algunos de ellos, es síntoma de que no se tienen acuerdos de coexistencia, colusión o impunidad.

Cuando la confrontación desaparece es porque las bandas del narcotráfico son como cualquier otra banda delictiva y no amenazan al Estado, o porque el Estado se ha corrompido lo suficiente para dejar de combatirlas, o por las debilidades propias de un gobierno (Chabat, 2005: 15).

Al suceder esto, se presenta la segunda forma de relación, la corrupción. En este caso, se parte del pago al Estado para que haga caso omiso de las actividades delictivas y así permanecer en la impunidad. Pero más que eso, se trata de alianzas con base en el interés mutuo por dinero o poder, vía la amenaza de la fuerza, donde se pueden ver situaciones como: no ser detenidos, no recibir condenas o que éstas sean reducidas, y principalmente por información. Los datos que “venden” quienes están en el gobierno están relacionados con operativos policiacos, sobre traidores, grupos criminales contrarios, e incluso se paga por la captura de enemigos. Este es uno de los mejores escenarios para los delincuentes, ya que no los atrapan, sino los protegen. Esta relación es beneficiosa para el narco, por sobre una colaboración abierta con el gobierno, debido a que la notoriedad es perjudicial para su “negocio”, lo cual atrae la atención internacional tanto hacia los gobiernos como a los criminales. En resumen, a los narcos les interesa que el Estado los deje operar, y por eso se inmiscuyen en temas políticos, logrando así protección y salvaguarda de sus negocios ilícitos (Chabat, 2005).

La tercera forma, la coexistencia, hace pensar a algunos que hay mucha corrupción y que por lo tanto el Estado no combate al crimen; sin embargo, puede ser también porque no le convenga o no tenga capacidad de hacerlo. Esta visión de que si el Estado no enfrenta al narcotráfico es por la corrupción, se sustenta en la visión de éste como todopoderoso al estilo hobbesiano, mientras en muchos países hay grupos lo suficientemente fuertes como para desafiar a la autoridad, al menos en espacios geográficos delimitados. Esto puede ser causado por falta de capacidad o de voluntad. Siguiendo a Chabat (2005), lo más preocupante es que

el Estado no enfrente al narco por conveniencia. Tal situación se presenta debido a la capacidad financiera, por lo cual llegan recursos de otros países –en el caso mexicano, principalmente de Estados Unidos–; y aunque de manera ilegal, genera empleos indirectos y derrama económica, incluso algunos sostienen que gran parte de la economía está vinculada con el crimen organizado (Chabat, 2005).

CAMPO DE ESTUDIO

Cada sociedad establece lo que es aceptable o no; sin embargo, las acciones que perjudican a otros acarrean sanciones legales, que pueden ir desde multas hasta la privación de la libertad o en algunos países la pena de muerte. Estas sanciones pueden ser positivas cuando recompensan cierta conducta, o negativas si ejercen coerción; también se pueden establecer de forma legal (formal) o de manera social (informal).

Generalmente son las instituciones quienes establecen cuáles son acciones desviadas, así como las sanciones correspondientes. La desviación es la “falta de conformidad con una serie de normas dadas, que sí son aceptadas por un número significativo de personas de una comunidad o sociedad” (Giddens, 2009: 988). A diferencia del delito, que sólo se refiere a una falta que va contra la ley, la desviación incluye actos que sólo sanciona la sociedad. Es decir, hay ciertos comportamientos considerados como desviados en diferentes sociedades y hasta ciertos niveles.

En esta área de estudio social se busca responder por qué cometen delitos las personas. A lo largo del tiempo se han ido utilizando diferentes perspectivas, desde la herencia biológica con Lombroso hasta la estructura física de los delincuentes. Desde la psicología se ha tratado de responder desde el individuo y los tipos de personalidad, así como la socialización en la infancia:

Tanto los enfoques biológicos como los psicológicos que intentan explicar la delincuencia presuponen que la desviación es el síntoma de que algo funciona “mal” en el individuo y no en la sociedad. Consideran que el delito lo provocan factores que escapan al control del individuo, enraizados en su cuerpo o en su cabeza. En consecuencia, si la criminología científica pudiera llegar a identificar las causas de la delincuencia, sería posible tratarlas (Giddens, 2009: 988).

Esta visión se ha marginado para abrir espacio a perspectivas que toman en cuenta factores externos al individuo, como pueden ser sus contextos sociales y culturales. Es importante considerar que en cualquiera de estas dos perspectivas se incluyen factores externos o internos en los delincuentes que propiciaron el acto desviado. Sin embargo, al conceder mayor peso a las características personales, se le da más responsabilidad al individuo, mientras quienes resaltan el papel de las estructuras sociales, analizan la influencia de los hechos sobre los sujetos.

Las teorías funcionalistas parten de una visión de la sociedad como si fuera un organismo, y analizan sus elementos con base en la función que cumplen socialmente. Por lo tanto, observan la desviación como resultado del mal funcionamiento de la sociedad, de la regulación de las aspiraciones que se tengan. Cuando las estructuras pasan por momentos de cambios drásticos o sufren crisis –por ejemplo económicas–, se presenta la anomia, situación en que las personas no tienen reglas claras sobre cómo deben comportarse y eso les provoca ansiedad.

En este sentido, mientras existe más libertad y espacio de actuación para los individuos, mayores posibilidades de inconformidad. Las reacciones por parte de los grupos sociales ante la desviación marca el límite de lo que es aceptado o no, y cuando se presenta desinterés por parte de la sociedad bajan los niveles de asombro, es decir, las conductas desviadas se vuelven más tolerables.

La falta de oportunidades para triunfar con los medios que concibe la sociedad dominante es el principal factor diferenciador entre los que desarrollan un comportamiento criminal y los que no lo hacen. La mayoría tiende a ajustar sus aspiraciones a lo que considera la realidad de su situación, y sólo una minoría opta por delinquir (Giddens, 2009: 995).

Sin embargo, no es correcto suponer que este desfase de aspiraciones se presente primordialmente entre los más desfavorecidos, ya que esto derivaría en una correlación entre pobreza y delincuencia. Efectivamente, muchas veces la opinión pública plantea la relación entre ellos, al suponer que son resultado de condiciones sociales desfavorables que los orillan a convertirse en delincuentes. El problema es que tal como los actores sociales expliquen esta relación, afectará la manera en que se traten. Lo cierto es que no se puede hacer una inferencia tan simple, puesto que no todos los pobres se convierten en delincuentes; sin embargo, este

prejuicio y vínculo entre los dos temas, influye en el trato que se da por parte de las instituciones a quienes sufren de exclusión social (Arteaga, 2006).

Otra línea de análisis dentro del funcionalismo es el subculturalismo, al plantear como origen de la delincuencia las contradicciones sociales. De igual manera el comportamiento desviado se da de forma colectiva y no individual, por ejemplo, a través de las bandas o grupos que desafían a las autoridades.

En este sentido, Durkheim planteó que los castigos, en particular las sanciones penales, son ejemplo tangible de cómo funciona la conciencia colectiva.

La cultura y la ética de cualquier sociedad están, por ende, sustentadas en una organización social particular que forma un todo social funcional [...] esta noción de lo moral y lo social, como dos caras de la misma moneda, le permite a Durkheim tomar una práctica social particular –como el castigo– y verla como un fenómeno moral que opera dentro de los circuitos de la vida moral, a la vez que cumple con funciones sociales y penales de carácter más mundano (Huertas, 2009: 105-106).

Desde la perspectiva interaccionista se estudia la forma en que las sociedades entienden y definen la desviación, así como el hecho de que a ciertos grupos se les relacione con la delincuencia. Resalta la teoría del etiquetaje, según la cual a ciertas personas se les cataloga como desviados y eso hace que adopten paulatinamente esa identidad, o sean encajonados en ella, donde siempre salen perdiendo las minorías, grupos sociales que, al realizar actos similares al vandalismo, son tachados de delincuentes, mientras que otros más favorecidos, pudieran, ante la misma situación, no verse etiquetados de forma tan negativa. Esta calificación provoca un estigma que a la larga influirá en que una persona se asuma como delincuente.

De acuerdo con Wieviorka (2004, citado en Arteaga, 2009), la violencia y la delincuencia pueden interpretarse desde tres grandes perspectivas: como producto de la frustración ante las crisis sociales; como medio para conseguir bienes y servicios ante la imposibilidad de conseguirlos legalmente y como producto de la personalidad individual o colectiva; ligados con las perspectivas sistémicas, las de racionalidad de los actores y las de influencia cultural.

En el caso mexicano, a causa de la espectacularidad de la violencia y el creciente número de delitos de alto impacto, se ha visto mermada la capacidad de asombro de la población ante los sucesos delictivos, ya que durante los últimos

años, se ha hecho referencia a este delito como una de las principales conductas que afectan la tranquilidad y seguridad de la sociedad, al grado que se menciona cierta normalización de la extorsión dada su cotidianidad (Pérez *et al.*, 2014).

Se puede relacionar este acontecimiento con la perspectiva que la califica como una definición de la desviación a la baja, acuñada por Patrick Moynihan (Giddens, 2009: 994). Este hecho se presenta cuando la actividad delincuencial en una sociedad aumenta considerablemente y se redefinen nuevos parámetros de lo antes estigmatizado, aceptando como tolerables, conductas que antes causaban asombro y escándalo.

Asimismo, se observan reacciones diferentes en la sociedad, dependiendo de quiénes son las víctimas, y muchas veces se puede identificar a ciertos sectores más vulnerables que representan un riesgo para la sociedad.

(...) una característica notable de los modelos de delincuencia y desviación es el hecho de que ciertos grupos sociales, como los jóvenes de las comunidades negras o los procedentes de Asia meridional, tienen muchas más probabilidades de ser víctimas de un delito o de ser considerados un problema social que otros (Giddens, 2009: 1001).

En México, las víctimas del delito tienen una caracterización que afecta principalmente a los jóvenes del sexo masculino de baja escolaridad. Si se toman en cuenta las estadísticas de 2007 a 2011 cuando hubo 80 mil muertes por homicidio, 71 875 fueron hombres, y de ellos, 51 566 menores de 40 años. Entre quienes tienen 18 y 25 años, 12% no tenía primaria completa, 32% no terminó la secundaria, y sólo 4% tenía estudios superiores. En ese periodo, los homicidios en este grupo de edad pasaron de 18 por cada 100 mil a 60, es decir, de 1 387 a 4 636. Resalta que por escolaridad esta tasa aumenta considerablemente, pues entre quienes no tienen primaria completa, la cifra llega a 300 homicidios por cada 100 mil habitantes (Merino *et al.*, 2013).

DILEMA ÉTICO DE REACCIÓN EN LA SOCIEDAD

Cuando se habla de niveles de respuesta ciudadana a los problemas sociales, se puede retomar la clasificación de Salinas (2010), quien propone cuatro niveles de

respuesta ciudadana: el primero es la apatía y la negación, donde la ciudadanía trata de vivir como si nada pasara, y seguir en la cotidianidad; el segundo nivel es el reconocimiento del problema, cuando aceptan lo que están viviendo, o bien tienen experiencias más cercanas con el crimen organizado que los lleva a considerar que la situación “está difícil”; esto lleva a la gente a actuar con base en el miedo. La ciudadanía argumenta que ante el clima de inseguridad que se vive y la ineeficacia del gobierno por enfrentar el problema, se ven obligados a tomar diferentes medidas por su propia cuenta entre las que destacan las reacciones que, por miedo, las orilla a esconderse y defenderse. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana:

[...] el 65.0% de la población de 18 años y más que reside en las ciudades [...] manifestó que en los últimos tres meses, por temor a sufrir algún delito modificó sus hábitos respecto a llevar cosas de valor como joyas, dinero o tarjetas de crédito [...] 50.8% cambió rutinas de caminar por los alrededores de su vivienda después de las ocho de la noche; 47.6% [...] modificó sus hábitos respecto a permitir que salieran de su vivienda sus hijos menores; y 30.6% cambió rutinas relativas a visitar parientes o amigos (INEGI, 2014: 13).

Esto ocasiona que:

[...] las calles en México están inseguras por la violencia. Y entonces la gente se repliega en sus casas. ¿Eso hace a las calles más o menos inseguras? ¡Más inseguras! Ahora las calles están más solas, están más inseguras, entonces más nos replegamos en nuestras casas. Lo que hace a las calles más solas y más inseguras y más nos replegamos en nuestras casas. Este círculo vicioso acaba con toda la sociedad replegada en sus casas, muertos de miedo. [Con] más miedo que cuando estábamos en las calles (Salinas, 2010).

El tercer nivel de respuesta ciudadana es la acción violenta. Muchas personas comienzan a decir que ya no aguantan más la situación, hablan de irse a vivir a otro lado, se empieza a sentir la desesperación en sus frases. Esta situación de desesperación e impotencia social lleva a reacciones violentas por parte de la sociedad, expresadas desde propuestas de ley para endurecer las penas a los delincuentes,

hasta los linchamientos. De acuerdo con Vilas (2001: 140), esta justicia por propia mano, a través del linchamiento, se define de la siguiente manera: “Una acción colectiva, 2) de carácter privado e ilegal, 3) que puede provocar la muerte de la víctima, 4) en respuesta a actos o conductas de ésta, 5) quien se encuentra en inferioridad numérica abrumadora frente a los linchadores”.

Es decir, el linchamiento como acción colectiva se refiere a que lo ejecuta una muchedumbre en la cual se pierden las identidades particulares, diferenciándose de la violencia de organizaciones más formales como el Ku Klux Klan. Es privado e ilegal porque no cuenta con la autorización de alguna institución y por lo tanto viola el Estado de Derecho, el único que puede impartir justicia legalmente (Vilas, 2001: 143).

Luego de estudiar aproximadamente de 103 linchamientos ocurridos de 1987 a 1998, Vilas (2001) concluye que la mayoría de ellos (73%) ocurre en zonas rurales; 88% de los linchadores son vecinos o pobladores de la localidad; cerca de la mitad (50.5%) de los casos terminan con la muerte del linchado –las interrupciones a estos actos se deben principalmente a la intervención de la autoridad– y la mayoría de ellos se ejecuta a golpes (incluida la lapidación y machetazos), pero también pueden presentarse por ahorcamiento, quemaduras u otras formas. Los casos donde hay disparos, se diferencian de las ejecuciones criminales por los golpes que colectivamente recibió la víctima. Estos acontecimientos están caracterizados por estar enmarcados inmediatamente en el tiempo, luego de una acción presuntamente delictiva realizada por el linchado.

El empleo del propio cuerpo para ejecutar el linchamiento, o el recurso a instrumentos elementales que pueden ser considerados proyección del cuerpo en cuanto a su eficacia sancionadora depende de la destreza personal o la fuerza física de quien los emplea (palos, machetes, piedras...) contribuye a la imagen de ensañamiento y brutalidad características del linchamiento [...] La golpiza hace más indiferenciado al autor efectivo del hecho y refuerza una dimensión colectiva que favorece en el imaginario de los linchadores la idea de que es “la comunidad”, “la gente”, “los pueblos” quien comete el linchamiento, al mismo tiempo que opaca el involucramiento individual (Vilas, 2001: 147).

Alejado de esto, están los movimientos recientes de las denominadas policías comunitarias y las autodefensas; muestra de la desesperación de la sociedad, es la argumentación que dan sobre su creación:

[Las autodefensas] son grupos de civiles armados, conformados principalmente por agricultores y ganaderos, que tomaron el control de la seguridad pública ante la desconfianza en las autoridades locales [...] Afirman que su movimiento es una respuesta legítima de los habitantes de sus comunidades ante las extorsiones, secuestros, asesinatos, violaciones y otros abusos de los criminales, además de que denuncian la colusión de las autoridades con la delincuencia (Martínez y Mayorga, 2014).

El cuarto nivel de respuesta ciudadana es la acción pacífica –no pasiva– puesto que la violencia genera más violencia, al responder de la misma manera que hacen los criminales, lo cual nos lleva a un círculo de diversas justificaciones de la misma. Esto es lo que reclaman las autodefensas a los Templarios, que comenzaron con una “buena causa”: expulsar a grupos criminales como los Zetas, y después terminaron haciendo lo mismo; así como las quejas de algunos ciudadanos sobre aquéllas, quienes también cobran por protección, puesto que deben mantenerse.

Los *Templarios* son una consecuencia de un grupo de civiles armados y entrenados por ex militares (*la Familia michoacana*) que se formó entre 2005 y 2006 para defenderse de *los Zetas*... Los propios líderes de las autodefensas han reconocido que los Templarios libraron a los michoacanos de las extorsiones y crímenes de los que eran víctimas con el cártel de los Zetas... Pero ahora acusan a los Templarios de incurrir en los mismo delitos (Martínez y Mayorga, 2014).

La “otra cara de la moneda”, que deja el tercer nivel de reacción –acción violenta– para llegar al cuarto –acción pacífica– se ha visto también en México. Es el caso de los hermanos Le Barón, Benjamín y Julián, de la comunidad Galeana en Chihuahua, quienes al ser secuestrado su hermano Eric, reunieron a la comunidad y se discutieron las medidas que se tomarían, pagar el rescate, pedir ayuda al gobierno o tomar las armas. Se decidió que se movilizaría a toda la comunidad y realizando un plantón en la plaza central de Chihuahua, diciendo a los secuestradores que ahí estaban y que si

querían el rescate, fueran por él. Luego de siete días fue liberado su hermano, aunque las represalias no se hicieron esperar y en julio de 2009 los secuestradores asesinaron a Benjamín. Esto ha impulsado a Julián Le Barón a trabajar en la organización de las comunidades para defenderse de los delincuentes (Salinas, 2010). De él destaca una frase: “la apatía es falta de dignidad” (Le Barón, 2011).

Es así que el gran tema moral implícito en la situación actual mexicana es lo que debe hacer el ciudadano ante la inseguridad, debe ¿refugiarse en su casa?, ¿cambiar sus hábitos para reducir el riesgo de ser víctima de la delincuencia?, ¿armarse para enfrentarla ante la incapacidad del Estado?, ¿qué debe hacer? Y por otra parte, el Estado, las entidades federativas y los municipios, ¿deben hacer frente abiertamente al narcotráfico? Conociendo las consecuencias de un enfrentamiento abierto en el sexenio pasado se abre el cuestionamiento hacia cuál debe ser la estrategia del gobierno federal para enfrentar el problema, mientras tanto, los ciudadanos se preocupan por qué hacer y caen en la desesperación. La confianza en las instituciones está rota, y al igual que pasa cuando nadie sale a las calles, hemos caído en un círculo vicioso en torno a la confianza, ya casi ninguna persona confía en los demás ni en la solidaridad social que es el vínculo de la sociedad cuando está debilitada.

REFLEXIONES FINALES

La cuestión es ¿cuál es la fuente de la violencia creciente? Dependiendo de la perspectiva con que esto se defina, se tomarán acciones por parte de la autoridad para enfrentarla, y mientras esa interrogante no sea contestada correctamente parece que se dan golpes al aire. Se discute sobre los derechos de los terceros que quedan a fuego cruzado en la confrontación por parte del Estado con los delincuentes. Si hay un cambio de valores en la sociedad con la definición de la desviación a la baja, así como la idea de éxito para muchos, la cuestión ética sería entonces, delimitar, dentro de este marco de problematización, teoría y acción, ¿cuál es el valor más importante que debe respetarse? ¿Hacer cumplir la ley, garantizar la seguridad de las personas, hacer valer la justicia por propia mano, arroparse en un Estado corrupto y debilitado? En fin, ¿cuál es la actitud y medidas que deben asumir los actores en tiempos de crisis?

Los agentes morales son muchos, enmarcados en dos grandes polos: en uno, aquel representado por la sociedad y sus instituciones y, en el otro, el individuo, el actor racional. Tanto si se observa la delincuencia como producto de decisiones individuales o si –como en el caso de los linchamientos y las autodefensas– las acciones son, más bien, de carácter social o colectivo, configurándose como hechos sociales.

Cuando observamos desde la perspectiva ética y el campo de estudio la prevención de la delincuencia, podemos argumentar que la respuesta que se presente dependerá mucho de la perspectiva desde la cual se aborde el problema. Y en las ciencias sociales hemos pasado por algunas disputas que tienden a polarizar el problema, centrando los elementos causales desde algunas dicotomías que marcaron la discusión teórica –y metodológica– el siglo pasado; las cuales están siendo superadas, pero no dejan de estar ahí, lo cual puede limitar la observación que se haga sobre la delincuencia.

Siguiendo a Dubet (2011) las califica como “falsas disputas”, de las cuales se pueden mencionar algunas a continuación. Holismo *vs.* individualismo, donde la primera se centra en las estructuras y su influencia hacia el individuo y la segunda en el papel del individuo libre de determinaciones guiado por la razón. Objetividad *vs.* subjetividad, se refiere a las características de nuestro objeto de estudio, ¿debe explicarse o comprenderse? Si, por una parte, la actuación se da subjetivamente, debería buscarse que la comprensión fuera mucho más allá de una explicación de causas y consecuencias. La explicación podría darse desde la hermenéutica, si bien otros podrían privilegiar el empleo de datos y estadísticas. En esta misma línea está el contraste entre positivismo y construcción, por una parte, quienes creen poder observar el mundo social a la manera de las ciencias naturales, como realidades objetivas y, por el otro, quienes hablan de una construcción de la realidad.

Estas discusiones parecen enmarcarnos en unas posturas un tanto limitadas, debido a que centran la comprensión o explicación de los fenómenos sin tomar en cuenta los diferentes niveles de construcción sobre las acciones que existen. Por una parte, tenemos las posturas que derivan del utilitarismo, como la *rational choice*, donde se observa a individuos guiados por una determinación racional de medios con arreglo a fines. Desde esta visión, son los particulares quienes deciden el curso de sus acciones de acuerdo con cálculos de conveniencia, tomando en cuenta el comportamiento que esperan de los demás.

Sin embargo, en este lugar podríamos traer a colación lo que Weber (1922) mencionaba en *Economía y sociedad* sobre los sujetos, que todos actúan razonablemente para ellos, es decir, que cada individuo es capaz de construir una explicación racional de su comportamiento, independientemente de cuál sea, y el trabajo de nosotros es ir un poco más allá para llegar a comprender los significados o motivaciones del mismo. Esto lo mencionamos porque en algunas instituciones y para el sentido común de la vida diaria o incluso del periodismo, la delincuencia se califica más como algo individual y se menciona que son personas “desviadas” quienes los cometan, centrándose en sus motivaciones racionales e individuales, como la necesidad económica. Pero esto no siempre es así, como bien lo argumenta Amartya Sen (1977) en su artículo “A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory”, donde critica la visión del comportamiento que ha venido imperando, y que toma su base en la teoría económica. O como lo muestra Arteaga (2010a) al hablar sobre los feminicidas, en contraste con lo que la autoridad y el sentido común podrían sostener: “se comprenden como sujetos de acción en una serie de procesos de cambio y transformación social y no como meros “dementes” o salvajes desquiciados”.

Quizá valga la pena, en este sentido, retomar la idea de Anthony Giddens sobre la estructuración, la cual es importante para conocer cómo la sociedad influye en nosotros, pero también lo que cada persona hace de sí misma. Es decir, “nuestras actividades estructuran –dan forma– al mundo social [...] y, al mismo tiempo, son estructuradas por él” (2009: 28). Así, la perspectiva que se propone es hacer una deconstrucción del individuo y la sociedad, y centrarse en las prácticas reproducidas. Es decir, que “la acción no es una mera cualidad del individuo, sino que al propio tiempo es la tela de la organización social o de la vida colectiva” donde pareciera que la producción y la reproducción de la vida social son similares; existe una dependencia entre la acción y la estructura (Giddens, 1976: 14-15).

REFERENCIAS

- Arteaga, Nelson (2006), *Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arteaga, Nelson (2009), “Decapitaciones y mutilaciones en el México contemporáneo”, *Espacio Abierto 18(3)*, 463-486.

- Arteaga, Nelson (2010b), “Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades”, *Revista Mexicana de Sociología* 72(1), 5-35.
- Arteaga, Nelson (2010a), “Consolidación de los archipiélagos de seguridad en América Latina”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad XXII* (49), 163-195.
- Asención, Arturo (2013), “México está entre los países más corruptos para Transparency International”, *CNN México*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/mexico-esta-entre-los-paises-mas-corruptos-para-transparency-international>.
- Camacho, Eduardo (2012), “Cifra IP en \$1.5 billones costo de la corrupción”, *El Universal* (martes 17 de abril). Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/39265.html>.
- Chabat, Jorge (2005), “Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción”, *Letras libres*. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-de-la-corrucion>.
- Dubet, François (2011), *Para qué sirve realmente un sociólogo*, Argentina, Siglo Veintiuno Editores (2012).
- Giddens, Anthony (2009), *Sociología*, España, Alianza Editorial.
- Gómez, Omar Ivan y Arely Figueroa (2013), “Imaginarios sociales de la narcocultura en México: el narcocorrido”, xxix Congreso Latinoamericano de Sociología, Santiago de Chile, 29 de septiembre al 4 de octubre.
- Huertas, Omar (2009), “Durkheim: la perspectiva funcionalista del delito en la criminología”, *Revista Criminalidad* 51(2), 103-115.
- INEGI (2013), Estadísticas a propósito del día internacional de la no violencia. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/noviolencia0.pdf>.
- INEGI (2014), Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/percepcionsp.pdf>.
- Le Barón, Julián (2011), Julián Le Barón, activista. Apatía, falta de dignidad. W Radio 96.9 FM, junio 24. Disponible en: <http://www.wradio.com.mx/escucha/llevatealo/julian-lebaron-activista-apatia-falta-de-dignidad/20110624/llevar/1494891.aspx>.
- López, Jairo, José A. Fernández, Doria del Mar Vélez, Francisco J. Rivas, Vania Pérez y Mariana G. Cendejas (2014), *Reporte sobre delitos de alto impacto*, México, Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad.

- Martínez, Darío y Juan Mayorga (2014), “10 cosas que debes saber para entender el conflicto en Michoacán”, *CNN México* (13 de febrero). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/10-cosas-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto-en-michoacan>.
- Merino, José; Zarkin, Jessica y Eduardo Fierro (2013), “Marcado para morir”, *NEXOS*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15375>.
- Pérez, Vania, Doria del Mar Vélez, Manuel A. Vélez y Francisco J. Rivas (2014), *Ánalisis de la extorsión en México 1997-2013. Retos y oportunidades*, México, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.
- Rodríguez, Raúl (2012), “Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México”, *Polis* 8(2), 43-74.
- Rosas, Carlos (2013), “La SCJN retira prohibición de los corridos sobre el crimen en Sinaloa”, *CNN México* (15 de febrero). Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/15/la-scn-retira-prohibicion-de-los-corridos-sobre-el-crimen-en-sinaloa>.
- Sen, Amartya (1977), “A critique of the behavioral foundations of economic theory”, *Philosophy and Public Affairs* 6(4), 317-344.
- Sen, Amartya (1999), “La democracia como valor universal”, *Journal of Democracy* Harvard University, 10(3), 3-17.
- Salinas, Emilio (2010), “A civil response to violence”, en *TEDx San Miguel de Allende*, Guanajuato, octubre. Disponible en: http://www.ted.com/talks/emiliano_salinas_a_civil_response_to_violence/transcript#t-71826 [video].
- Villas, Carlos (2001), “(In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo”, *Revista Mexicana de Sociología* 63(1), 131-160.
- Weber, Max (1922), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica (2012).

IVETT TINOCO-GARCÍA

Maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo. Secretaría de Difusión Cultural y ex directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

LA EXIGENCIA ÉTICA DE UNA INTELIGENCIA POLICIAL EFICAZ

*Jorge E. Villarroel-Altamirano**

RESUMEN

Este trabajo pretende describir y fundamentar el porqué el ejercicio de la inteligencia policial debe representar más una exigencia ética que una responsabilidad funcional, para quienes son los responsables de producirla y desde nuestra perspectiva, ello se logra cuando en su ejercicio están presente dos dimensiones, por un lado, su fundamento es el resguardo y protección de los derechos y libertades de las personas, y, por otro, los responsables adquieren la convicción individual y colectiva de demostrar que se ha hecho todo aquello cuanto está al alcance de la policía y cómo la inteligencia policial ha sido eficaz a los fines de la seguridad de los ciudadanos.

Palabras clave: inteligencia policial, responsabilidad moral, razonamiento moral.

ABSTRACT

This work intends to describe and establish why doing police intelligence has to represent more an ethics requirement than a functional responsibility to those who are responsible to produce police intelligence. From our perspective it can be done when both dimensions are present. On the one hand, its basis is the safeguard and protection of the rights and liberties of people. On the other hand, the ones who are responsible acquire the individual and collective conviction to demonstrate that everything that was possible to do for Police was finally done, and how effective intelligence has been to the duty of citizen security.

Key words: police intelligence, moral responsibility, moral reasoning.

* Centro de Estudios Policiales y de Seguridad Pública de Carabineros de Chile. Correo-e: jvillarroel_altamirano@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la inseguridad, seguridad y la delincuencia son los principales problemas que afectan a los ciudadanos y de los que deben hacerse cargo gobiernos e instituciones policiales, entre otros actores, especialmente cuando los niveles de violencia y complejidad parecieran que se elevan cada vez más. La influencia del crimen organizado y sus derivaciones delictuales (drogas, lavado de dinero, trata de personas, contrabando, corrupción) están presentes en prácticamente toda Latinoamérica. Es en estas condiciones en donde se requiere una producción de inteligencia eficaz. Y la inteligencia policial, tal vez como la más importante del sistema, requiere elevar sus estándares en este sentido y en todos los sentidos.

La eficacia de la inteligencia policial no está en función sólo de los resultados. Importa el proceso mediante el cual se llegan a ellos y por sobre todo, que los responsables de su producción asuman su responsabilidad como una exigencia ética, fundada más en el resguardo de los derechos y libertades de los ciudadanos, que sólo en el cumplimiento de lo que establece la norma. En este documento tratamos de abordar el origen y fundamento de esta exigencia ética, en el contexto de una de las funciones de la policía, la cual, como responsable de materializar la producción de inteligencia para mejorar la seguridad de los ciudadanos y reducir los principales riesgos de delincuencia a los que se ven expuestos, debe poner en práctica acciones de profesionalización de los operadores, perfeccionamiento de métodos, incorporación de tecnologías y rigurosos mecanismos de control ético y de gestión, para garantizar la legalidad y legitimidad necesarias. La propuesta que se formula es que esta exigencia ética se hace realidad cuando el responsable de la producción de inteligencia va más allá de la sola responsabilidad que establece la ley y hace todo cuanto está a su alcance para que la inteligencia sea lo que esperan los ciudadanos, una función al servicio de la comunidad y no de quienes detentan el poder. Nuestra esperanza es aportar a ello.

PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS

La seguridad pública o ciudadana en una sociedad ha sido observada y estudiada desde diversas perspectivas (como un conjunto de condiciones, una función

pública, un bien o un derecho), en el marco de las cuales se han formulado políticas, desarrollado modelos policiales, implementado estrategias y en general, adoptado decisiones que han incidido en la evolución y niveles de seguridad de esa sociedad.

Para los fines de este trabajo, visualizaremos la seguridad como un derecho fundamental para la vida en sociedad y necesario para el ejercicio de otros derechos y libertades de las personas, correspondiéndole al Estado, en primer lugar, la responsabilidad de garantizar tal derecho. La relevancia de visualizar la seguridad como un derecho radica en que como tal mueve, es decir, conduce a las personas a exigirlo y como contrapartida surge el deber del Estado y de los órganos que actúan en su nombre, entre los cuales está la policía, por satisfacer el acceso igualitario y equitativo a la seguridad.

En este aspecto, la policía contribuye a garantizar el derecho a la seguridad mediante el ejercicio de una serie de funciones y tareas, tales como prevención, fiscalización de leyes, investigación, mantención del orden e inteligencia.

La función de inteligencia, como proceso destinado a producir información útil para la toma de decisiones policiales y objeto de este trabajo, toma relevancia en el complejo contexto actual en el que se desenvuelve la policía, especialmente cuando el problema de la delincuencia e inseguridad, en la actualidad son los principales problemas que enfrentan los países, según expresan las encuestas ciudadanas, como por ejemplo Informe Latinobarómetro 2013 de Corporación Latinobarómetro (Latinobarómetro 2013, Santiago, Chile, recuperado el 17 de marzo de 2013, desde: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>)

El ejercicio de esta función de inteligencia policial se constituye en una responsabilidad formal que se desprende de los estatutos, leyes o reglamentos que dan origen a los cuerpos policiales, pero también en una exigencia ética, formada por una conciencia y convicción interna de quienes son los responsables de su ejecución, verdadero fundamento para alcanzar niveles altos de eficacia en la producción de información útil para la toma de decisiones. Cuestión que trataremos de desarrollar y argumentar en adelante.

Regularmente observamos en el ámbito de las instituciones públicas que la dimensión ética de la gestión está más asociada a aspectos como el comportamiento, la probidad, factores profesionales y personales de los funcionarios públicos (OCDE, 1997), evidenciado en la existencia de códigos de conducta o de ética que regulan por medio de reglas y procedimientos la conducta y el quehacer, destacando

determinados valores y principios que se desean cautelar, pero menos con una visión ética de lo que significa la convicción de la responsabilidad institucional e individual de realizar un buen trabajo centrado en los usuarios y en la eficacia de los resultados de la gestión.

LA NATURALEZA DE LA INTELIGENCIA POLICIAL

La policía como institución fundamental de una sociedad, cumple una misión que dice relación, en términos generales, con velar por la seguridad pública y el orden público, a la comunidad a la cual se debe, para que desarrolle sus actividades con tranquilidad y paz.

Dicha misión se materializa por medio de diversas funciones específicas que cumple la policía y que tienen sus diferencias según cada país. Así, en algunos países la policía cumple funciones de prevención, investigación de delitos, fiscalización de leyes, control de orden público, entre las más comunes; y, en otros, funciones de aduana, soberanía de fronteras, atención de menores, control y regulación del tránsito, otorgamiento de permisos de conducir, vigilancia y protección de parques, entre otras.

Sin embargo, existe una función que es inherente a la razón de ser de toda policía, e imprescindible en una toma de decisiones eficaz, eficiente y efectiva. Esta función es la de inteligencia, también conocida como de informaciones.

La inteligencia como función policial representa el proceso por medio del cual se desarrollan una serie de actividades que tienen por objetivo la producción de conocimiento útil para la toma de decisiones en materias de seguridad y delincuencia, a partir de una serie de datos y antecedentes que fueron buscados, recolectados, procesados, analizados y difundidos (Vera, 2008), por medio de la aplicación de determinadas técnicas, el uso de tecnologías especializadas y bajo la responsabilidad de policías y profesionales debidamente calificados. Implica la transformación de datos y antecedentes de personas (delincuentes, víctimas), *modus operandi*, lugares, días y horarios, factores de riesgos sociales, situacionales, familiares, escolares, entre otros, en aquel conocimiento que permite la identificación de patrones de comportamiento de los delitos, delincuentes y víctimas que permitan orientar y focalizar las decisiones sobre la planificación, organización y dirección

de los esfuerzos policiales y de otros actores de la comunidad para la prevención, control e investigación de los hechos delictuales.

Cuando hablamos de inteligencia policial, no estamos haciendo referencia a aquella inteligencia que tiene como fin principal la seguridad del Estado, o aquella que pone énfasis en el enemigo interno de ese Estado y en el uso de agentes secretos y tecnologías para espiar a las personas, sino se trata de una inteligencia policial extensa (operativa y estratégica) que tiene como objetivo contribuir a la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos¹ esto es, una comunidad libre de riesgos de delitos y delincuencia que puedan afectar el desarrollo normal de las actividades rutinarias de las personas, hogares, empresas y organizaciones que la conforman.

Este proceso de producción de inteligencia debe ayudar a la institución policial a ser más competitiva, es decir, que logre formular e implementar una estrategia creadora de valor en el ámbito de la seguridad para quienes son sus demandantes (los ciudadanos), diferenciarse como servicio público y con ello justificar su razón de ser. Como toda acción policial, esta toma de decisiones debe orientarse a anticipar el accionar del delinquente para neutralizarlo, contribuir a que existan menos delitos y a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto de su seguridad. Si la predicción de los delitos y la delincuencia está alcanzando mayor precisión con los avances de la tecnología y las técnicas de análisis, se requiere como una exigencia, que se corresponda con las acciones de prevención y el control por parte de los actores responsables (policías, fiscales, jueces, autoridades) en cuanto al mejoramiento de su eficacia.

Una de las principales dificultades que deben superarse para lograr lo anterior, está dada por el entorno en el cual se cumple esta función de inteligencia, que se ha tornado altamente complejo, caracterizado por una delincuencia más internacionalizada, global y organizada, con mayores niveles de violencia (Plan Chile Seguro Gobierno de Chile 2010-2014), aprovechamiento malicioso de los avances tecnológicos y de los progresos de la globalización que demandan de las organizaciones policiales mayores y mejores niveles de eficacia para contrarrestar sus nocivos efectos.

¹ Ver *Sistema de Inteligencia del Estado*, Ley núm. 19.974, Chile, 2004, recuperado de www.bcn.cl el 26 de agosto de 2013.

Sin duda, el crecimiento y extensión de estos problemas que afectan a la seguridad de los ciudadanos es reflejo del fracaso de las acciones político-estratégicas de los Estados involucrados, y una señal de ineeficacia de las acciones estratégico-operativas de las organizaciones policiales, responsables de operacionalizar y poner en práctica una producción de inteligencia al nivel de esos problemas.

Más allá de representar una obligación funcional para la organización policial y los propios mandos policiales, que sí lo es, y que puede estar claramente escrita en alguna norma formal como un conjunto de deberes, una inteligencia policial eficaz, por su relevancia e importancia para la seguridad de una sociedad, debe representar una exigencia ética, que se desprende, no de aquel acto fundamental por medio del cual el grupo social le encarga a la policía (como instrumento del Estado) su seguridad (para evitar hacer justicia por mano propia) otorgándole el monopolio del uso legítimo de la fuerza, sino que de la confianza y expectativas, que envuelven a dicho acto, de que la policía realizará todo cuanto sea necesario para garantizar la incolumidad de la vida, integridad física y de los bienes materiales de las personas y de que quienes forman la organización han adquirido la convicción individual y colectiva de hacer y buscar hacer siempre lo correcto en su desempeño funcionario, esto es, han tomado conciencia de dicha obligatoriedad ética. Si cualquier acción conlleva una significación moral, su omisión también lo hace, entonces, si existe un deber de realizar un acto, es incorrecto no hacerlo (Raz, 2001: 57-72).

Cuando revisamos las normas legales que regulan la actividad de inteligencia en los países, observamos que en su mayoría determinan, por un lado, lo que se debe hacer en términos de funciones, actividades y la estructura que las soporta; y por otro, los mecanismos de control de dicha función, discriminando en controles internos y externos, los que se orientan, en líneas gruesas, al monitoreo de la administración de los recursos, del uso de los fondos, de la legalidad de las actuaciones (Ley núm. 19.974, 2004, Título VI); y, de la rendición de cuentas de lo realizado ante determinadas autoridades (en el caso de Chile ante una comisión Especial de la Cámara de Diputados), sin establecer cómo se verifica la eficacia de esta actividad, y la constatación de que se ha asumido, en su plenitud, esta exigencia por parte de los responsables de la inteligencia policial.

Bajo este contexto, el responsable de la inteligencia policial se enfrenta a dos alternativas de decisión para demostrar que ha hecho bien el trabajo de inteligencia.

La primera, tomar como referencia la norma legal, esencialmente genérica y descriptiva, para lo cual le bastará señalar que las tareas de búsqueda, procesamiento y análisis de la información fueron realizadas y se disponibilizaron sus productos a los usuarios de ella (autoridades políticas, mandos policiales y jefes de otros organismos públicos) en condiciones de oportunidad y cantidad demandada; y, en algunos casos, usada en la toma de decisiones de ciertos problemas de seguridad relevantes del momento. La segunda opción, para dar cuenta de aquella exigencia ética, es demostrar que se ha hecho todo aquello cuanto está al alcance de la policía y cómo la inteligencia policial ha sido funcional a los fines de la seguridad de los ciudadanos, estableciendo por medio de mecanismos objetivos, la relación que existe entre la mayor eficacia de la inteligencia policial y la disminución de la delincuencia y los delitos, en un territorio y tiempo determinados.

Si se acude a la primera opción, la misma norma legal le proporciona al responsable de la inteligencia, la justificación, el refugio y favorece una “conciencia tranquila” (Bauman, 2011: 88-89), respecto de su accionar. En cambio, si la decisión es optar por la segunda alternativa, el responsable de la inteligencia se dará cuenta que debe hacer mucho más allá de lo que establece la norma legal, para demostrar la eficacia de la inteligencia, es decir, deberá preocuparse porque esa relación de causalidad se dé en su extremo, y para ello tendrá que estar consciente de que la eficacia de las decisiones en los ámbitos de la prevención y el control del delito, requiere de elevados niveles de calidad del sistema de producción de información.

Sin duda que ahora surgen algunas preguntas referidas a cómo logramos que la exigencia ética se asuma en su plenitud y se internalice como tal por cada responsable de la inteligencia policial; y, en dónde encontramos los fundamentos para darle una realidad tangible a dicha exigencia.

Más que buscar un fundamento que “justifique” esta exigencia, observamos que ella se relaciona con la naturaleza propia de un órgano como la policía, esto es, de ser un servicio público, y que como tal se “debe” a los ciudadanos que conforman su comunidad. Para Tony Mifsud, la función pública constituye una verdadera vocación y demanda la presencia de personas con un fuerte sentido ético y solidario (Mifsud, 2003, citado en Vera, 2008: 258). Así, esta exigencia es anterior a cualquier norma definida convencionalmente y por tanto demanda una “necesidad de hacer” por sobre el sólo conocimiento de lo que debe hacerse (Bauman *et al.*, 2011).

En la esencia del cumplimiento de su misión, el servidor público debe asumir que aquel que lo manda y a quien le reconoce “autoridad” sobre él, no es su jefe directo ni quienes ocupan cargos políticos o administrativos en el momento, ellos solamente son administradores temporales de las instituciones y órganos del Estado, sino que y tal como se expresó anteriormente, se “debe” al ciudadano, un ciudadano con rostro que, desde su debilidad, demanda preocuparse y ocuparse por él, en este caso, protegiéndolo de aquellos riesgos que lo pudiesen afectar.

¿Y por qué el servidor público le reconoce “autoridad” al ciudadano? Porque cuando se optó por el servicio público (dentro de muchas alternativas de entrega) se asumió la disposición de escuchar la orden antes de que fuese dada; y a seguirla antes de que se sepa qué se le ordena hacer (Bauman, 2011: 86), y en los asuntos de la seguridad pública, es el ciudadano quien desde su debilidad le reclama hacer, antes de que ocurra el delito, antes que se exprese el grito de auxilio. En mi opinión, esa es la esencia de la ética del servicio público o más bien dicho del “servicio al público” (OCDE, 1997).

Así, podemos afirmar que el fin último buscado con el desarrollo de una inteligencia eficaz, es el bienestar de la comunidad y ello se logra en la medida que esta función mejora su contribución a la prevención y reducción de los delitos y la delincuencia que lo afectan. La seguridad es un derecho fundamental de los ciudadanos, respecto del cual surge el deber de proteger y garantizar, porque además permite el ejercicio de otros derechos y libertades; y, en la medida que esos derechos y libertades individuales también están garantizados, se contribuye al bien común.

La claridad de esta obligación por parte del policía en general, lo debe llevar incluso a contribuir a cautelar el derecho del delincuente a ser castigado (Raz, 2011:59), toda vez que en tanto vida humana es intrínsecamente bueno para ella hacerlo, por todo lo que debe contener la aplicación de una sanción penal, incluso la opción reformadora y de acceder a una vida mejor.

Por tanto, esta exigencia ética debe reflejarse en el actuar y decidir de los mandos policiales, desde quien tiene la responsabilidad de dirigir a toda la institución hasta aquel en que su territorio corresponde a una ciudad o a un sector pequeño de la misma como un barrio, en términos de “hacer” todo aquello cuanto esté a su alcance y nivel, incluso, de ir más allá. Y esto es una cuestión de honor, no sólo de una norma escrita, especialmente cuando todos los policías prestan un juramento

que incluye, en la mayoría de los casos, hasta “rendir sus propias vidas”, si ello fuese necesario (Carabineros de Chile, *Manual de doctrina*, recuperado el 29 de septiembre de 2013 de www.esfocar.cl).

No obstante, este aspecto de “hacer todo cuanto esté a su alcance y nivel”, no puede ser el fundamento de excesos y abusos que signifiquen atropellar derechos fundamentales de las personas, en la búsqueda de sus objetivos. El fin no justifica los medios y ejemplos hay muchos, como la revelación por parte del ex colaborador de la Agencia de Seguridad Nacional de los EE.UU., respecto a la interceptación masiva de las comunicaciones que realiza dicha agencia a los propios norteamericanos, autoridades y ciudadanos de diversos países, por medio de la colaboración de las principales empresas de la computación que administran redes sociales y de correos electrónicos, bajo el equivocado argumento que se está velando por la seguridad de una nación. Es decir, la inteligencia policial no sólo debe ser eficaz, sino también legítima y legal. La legitimidad se logra cuando como actividad está respaldada por la comunidad y ello se consigue cumpliendo requisitos de transparencia y verificación del contenido de su quehacer, aspectos respecto de los cuales falta mucho por avanzar. El requisito de legalidad se determina por la vía de que su accionar esté regulado por normas legales y reglamentarias verificado con los respectivos controles internos y externos ya mencionados.

En este punto nace la cuestión referida a cómo se podría evidenciar que el ejercicio de una inteligencia policial eficaz se ha transformado, por sobre una responsabilidad funcional, en una exigencia ética. En este aspecto, mi opinión es que tal cuestión se logra cuando el jefe policial alcanza la convicción de que debe preguntarse insistente y conscientemente, si en su gestión está haciendo lo suficiente respecto a la solución de los problemas de seguridad que afectan a la comunidad. Asimismo, interrogándose, al término de su gestión en cada cargo, si en relación con la solución de dichos problemas de seguridad, podría haber hecho algo más. Sin duda que la respuesta a ambas interrogantes es que siempre se puede o se podría haber hecho algo más. Para llegar hasta este estado, se requiere un proceso decisional fundado en la convicción interna que lo correcto no es actuar por temor a la norma o porque los resultados son más importantes que los medios, sino que libre y conscientemente por buscar hacer lo correcto en cada decisión, según guía la norma y los valores que están en juego en cada situación particular.

Mi experiencia personal confirma lo anteriormente expuesto. Durante mi desempeño entre los años 2009 y 2010 como jefe policial de la II Zona Antofagasta ubicada en el norte de Chile, en el grado de General de Carabineros, después de que el primer año de gestión la victimización (medida en la encuesta ENUSC) subió siete puntos porcentuales, con las autoridades regionales nos propusimos revertir dichas cifras, para lo cual desarrollamos un fuerte trabajo conjunto, aportando desde el ámbito policial, con el análisis de inteligencia criminal, logrando para el año 2010 contribuir a una disminución de trece puntos porcentuales en la encuesta de victimización de dicho año para la región. La reflexión de lo acontecido durante el periodo 2009-2010 obtuvo dos principales conclusiones: que el trabajo aislado de la policía no logrará generar los resultados esperados, y la información de inteligencia debe ser compartida con otras instituciones u órganos con responsabilidad en la prevención y el control de la delincuencia, para mejorar la eficacia integral del trabajo. Digo esto porque, siendo franco, las explicaciones dadas en su momento fueron desde el refugio de la norma convencional: policialmente habíamos hecho casi todo bien, así lo reflejaban nuestros indicadores de gestión, eran los “otros” que no habían hecho su pega. El problema estaba en que esos “otros” también dependían de la información de inteligencia policial para ser más eficaces y ese trabajo no lo asumimos en su plenitud. Desde la perspectiva de la “exigencia ética”, claramente podríamos haber hecho algo más, la comunidad así lo necesitaba y demandaba.

Como corolario de este apartado, podemos afirmar que la inteligencia no está al servicio de la autoridad ni del mando policial, se debe al beneficiario final de su accionar, esto es, está al servicio de la comunidad y su bienestar.

Desde la perspectiva discursiva esto es una realidad y se declara abiertamente por quienes forman parte de las policías, incluso existe evidencia de ello, más allá del contenido de sus juramentos, en los programas de estudio vinculados a los procesos de formación y capacitación de los agentes de una gran parte de los cuerpos policiales de los países que he visitado como observador, profesor y asesor. No obstante, en la práctica se verifica una disociación, dado que el modelo cultural burocrático en el cual se desenvuelven los policías, culturalmente es más influyente que dichos contenidos, el cual privilegia un “ser” y “hacer” más legalista, que persigue objetivos como el orden público, la protección del Estado y la integridad institucional, en donde el ciudadano es sólo receptor de las acciones de protección,

que se derivan como consecuencia de ese enfoque, pero que no está al centro de las decisiones de la policía.

EL CONTEXTO ACTUAL DE LA INTELIGENCIA POLICIAL

El ejercicio de la función policial demanda la realización de una serie de funciones y tareas para que éstas contribuyan a los fines de prevención y control de la delincuencia, vista ésta como uno de los determinantes de la seguridad de la comunidad.

Entre estas funciones policiales, como se mencionó, está la de producción de inteligencia, que en principio sirve de insumo para el resto de las tareas y acciones que la policía y la autoridad desarrollan, para alcanzar niveles apropiados de eficacia.

Si bien es cierto, siempre ha sido necesario contar con información útil, para una buena toma de decisiones policiales, es en la actualidad que toma mayor relevancia la función de inteligencia, considerando lo complejo, global y organizado del quehacer delictual, con manifestaciones de mayor violencia y que afecta a prácticamente todo el mundo, pero particularmente a determinados países de Latinoamérica.

En este aspecto, si la delincuencia es hoy en día el principal problema de los ciudadanos de América (Latinobarómetro 2013: 60 recuperado de www.latinobarometro.org/lat.jsp el 28 de marzo de 2014), Latinoamérica se constituye en la región más violenta del mundo, con una tasa de 15.6 homicidios por cada 100 mil habitantes para el año 2011, más del doble del promedio mundial con 6.9 víctimas por 100 000 y cerca de cinco veces la tasa de homicidios en Europa (3.5 /100 000).

Estos niveles de violencia están asociados en algunos países al narcotráfico y a la presencia de grupos organizados que cumplen diversas funciones en las rutas de la droga, que son usadas además en el cometido de otros problemas delictuales como la trata de personas y el tráfico de armas, grupos que regularmente enfrentan conflictos de intereses y de poder entre ellos, cuyo principal mecanismo de resolución es el uso de la violencia, sea como ajuste de cuentas, delimitación de territorios o amedrentamiento entre dichos grupos (UNODC, 2012).

La complejidad del problema de la delincuencia está dada, además, por los vínculos y utilización funcional, por parte del crimen organizado, de la delincuencia común, especialmente de pandillas, que pasan a cumplir tareas de protección y sicariato o por la comisión de otros delitos que van asociados al crimen organizado.

Más allá de las consecuencias directas del crimen organizado, son estas manifestaciones de violencia las que impactan en el temor e inseguridad de los ciudadanos, pero también en el ejercicio de sus libertades y por añadidura, en determinados procesos productivos de los países, afectando su desarrollo social y económico. Este efecto es capturado regularmente por las encuestas y también por la prensa, en las cuales los ciudadanos y autoridades demandan recurrentemente un mejoramiento de la eficacia del trabajo policial. Una clara señal de estas consecuencias es el crecimiento del mercado de la seguridad privada, para resolver aquellas necesidades no satisfechas por parte de la población. A modo de ejemplo y de acuerdo con datos aportados por Carabineros de Chile, en el país, los vigilantes privados y guardias de seguridad superan en una relación 2:1 a los propios policías, con el riesgo creciente de pasar en algunos lugares con déficit de recursos policiales, de servicios complementarios de la seguridad pública a servicios sustitutos de la policía, dado que estamos hablando de una necesidad básica de las personas, respecto de la cual la propensión a sustituir es alta, es decir, en la línea final a las personas no les importa quién satisface la necesidad de seguridad, la cuestión es que la necesidad de sentirse seguro se satisfaga.

Si bien es cierto, la principal responsabilidad de enfrentar la delincuencia y sus violentas manifestaciones es del Estado y de manera especial quienes tienen la obligación de su administración temporal, es a la policía, entre otros actores relevantes, a quien le corresponde su operacionalización.

Otro aspecto que hace más complejo el entorno de trabajo de las organizaciones policiales y por extensión de la función de inteligencia, es que hoy en día los ciudadanos como clientes o usuarios de productos y servicios, están más conscientes de sus derechos y más exigentes en cuanto a la calidad de dichos productos o servicios, lo que incide en una mayor preocupación por parte de las empresas e instituciones públicas, por elevar la calidad y productividad de sus procesos de producción, en incrementar los controles y exigencias de transparencia como de los estándares de probidad para los funcionarios públicos, cuestión de la que no escapan las policías.

La complejidad, por lo usual, genera incertidumbre en relación con lo que se debe hacer. La reducción de esa incertidumbre estará en función de la cantidad y calidad de la información, y de los análisis en cada caso, disponibles para tomar decisiones.

Frente al problema de la delincuencia, la policía reduce su nivel de incertidumbre con información relacionada con el proceso criminógeno: qué genera delincuencia, la mantiene y contribuye a su permanencia; por qué evoluciona de una u otra forma y se manifiesta de manera distinta en sectores cercanos entre sí; cómo se afecta ante determinadas decisiones o acciones que se ejecutan; qué relaciones se observan entre delitos, delincuentes, víctimas y lugares afectados; cómo influye el mejoramiento de las tasas de detención y esclarecimiento de casos en la reducción o desplazamiento de la delincuencia, entre otras interrogantes. Es decir, produciendo inteligencia.

Tal vez, en el ámbito de la delincuencia común, la información proveniente de fuentes propias y otras complementarias, más el aporte de la comunidad, sean suficientes para que la producción de inteligencia sea funcional a la policía en su esfuerzo de mantener niveles aceptables de delito (en algunos casos ese esfuerzo mínimo ni siquiera se alcanza). No obstante, en el ámbito de la delincuencia mayor como el crimen organizado, narcotráfico, terrorismo y otros problemas delictuales, ese nivel de producción de inteligencia no es suficiente y eficaz. Especialmente por la complejidad y extenso de las relaciones que los caracterizan, por su influencia en el aparato institucional (corrupción), por el aporte marginal que significa en estos casos la participación comunitaria, y en un aspecto significativo, por la debilidad en la legislación de los estados (regularmente la ley surge de manera tardía ante estos problemas), entre otros.

Esto implica que la policía, como organización, debe asegurar y comprometer ante sus demandantes, la implementación de un sistema de inteligencia eficaz basado en la responsabilidad y alta profesionalización de quienes realizarán las diversas actividades asociadas a la gestión de la inteligencia criminal (policías y profesionales civiles), la incorporación y uso de modelos, técnicas y tecnologías modernas de tratamiento y análisis de información (estadística inferencial, minería de datos, redes neuronales, sistemas geográficos, modelos predictivos, etc.), seguimiento de información financiera, comercial, a la transferencia y cooperación entre organizaciones policiales y afines, pero también aquellas técnicas u operaciones

especiales de inteligencia más intrusivas como agentes encubiertos, informantes calificados, la interceptación de comunicaciones, entre otras, esto último especialmente cuando nos referimos al crimen organizado. Para ello la legislación debe facilitar pero también regular estas actividades, estableciendo los apropiados mecanismos de control y supervisión. Es falso que las operaciones especiales de inteligencia, como las mencionadas, requieran del secretismo y oscurantismo como factores de éxito. Una cosa es la prudencia con la cual se debe manejar la información de estas operaciones antes de su ejecución, para evitar filtraciones, y otra es la transparencia y reporte de su uso, una vez que fueron utilizadas. Esto evita la tentación de realizar operaciones de inteligencia (caso Snowden y otros en contextos latinoamericanos) sin las debidas autorizaciones y vulnerando derechos como la privacidad y dignidad de las personas.

En situaciones particulares, observamos a dos países como México y Chile con características geográficas, poblacionales, político-administrativas, problemas delictuales y fuerzas policiales muy distintas, pero con un común denominador de fuerte crítica de la sociedad y medios de prensa (Sierra, 2013, *Saliendo del desastre en los servicios de inteligencia*, recuperado de <http://www.voltairenet.org/article178152.html>, el 20.08.2013) (*El Mercurio*, 2013, “Menos hogares por la delincuencia”, recuperado de la edición del día 13.09.2013 en www.emol.com) a la eficacia de la inteligencia de cada país y como en ambos existen sistemas de inteligencia, conformados por diversos órganos de nivel central, tales como agencias coordinadoras, servicios de inteligencia de las fuerzas armadas, servicios de inteligencia de las policías, las responsabilidades por los fracasos, inefficiencias e inefficacias, se diluyen. México tiene problemas de crimen organizado, narcotráfico y trata de personas de tal gravedad que lo han llevado a estar, estadísticamente, entre los países más violentos de América, después de Honduras, Guatemala y El Salvador; presenta además considerables niveles de corrupción del aparato estatal (segundo lugar en Latinoamérica con más corrupción después de Bolivia) (Transparencia Internacional, Barómetro Global de Corrupción 2013, recuperado de <http://www.transparency.org/gcb2013> el 25 de agosto de 2013) y un sistema policial fundado en más de mil corporaciones policiales tiene en Chile su alter ego, con un índice de victimización a la baja, en Latinoamérica es el país menos violento (UNODC, 2012) y con menor nivel de corrupción, cuenta con dos instituciones policiales de carácter nacional (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones).

Sin embargo, en ambos países y en su nivel, observamos problemas de eficacia de los servicios de inteligencia en su contribución a la persecución criminal y especialmente para situaciones particulares como los atentados que se producen en la zona de la Araucanía en Chile (*Diario El Mercurio*, 2013, “Parlamentarios cuestionan rol de la ANI tras atentados en La Araucanía”, edición del 10 de enero de 2013 y artículo del mismo diario del 7 de julio de 2013, criticando el rol de la Agencia Nacional de Inteligencia, en el denominado “Caso Bombas”, ambos recuperados el 28 de agosto de 2013) o de la violencia homicida de los carteles del narcotráfico y crimen organizado en México.

ACTORES CON RESPONSABILIDAD MORAL Y RAZONAMIENTO MORAL

Dada la delimitación del hecho, los principales actores involucrados son la policía como organización y colectivo de personas (policías) que existe para dar cuenta de una razón de ser, una misión, declarada, aceptada, enseñada y exigida para todos sus integrantes, que ha sido entregada a su cumplimiento por la propia sociedad y que en términos generales, se traduce, como ser garante de la seguridad, del orden, la tranquilidad y la paz de un país.

Lo que debe hacer la organización para cumplir su responsabilidad moral en este ámbito.

- Formular e implementar una estrategia en el ámbito de la inteligencia cuyas acciones y resultados sean valorados por los ciudadanos, por el beneficio que les reporta en relación con el ejercicio de sus libertades y derechos y respecto de la cual están dispuestos a renunciar a algo (ejemplo el pago de sus impuestos para financiar mayor seguridad).
- Preocuparse por invertir y destinar recursos para el ejercicio de esta función generadora de inteligencia policial.
- Progresar decididamente de un modelo policial de aplicación de la ley a uno de gestión de la seguridad, que implica un cambio de la reactividad a la proactividad, con un uso intensivo y a todo nivel, de la inteligencia policial.
- Avanzar hacia un equilibrio entre un enfoque deontológico de la ética policial que pone énfasis en la norma que regula la acción moral (incluyendo la coacción para su cumplimiento), con un enfoque teleológico de la ética policial, que mira las consecuencias de la acción moral.

- Considerar que el ámbito de la responsabilidad de la inteligencia no es sólo la intervención ex post delitos, para lograr la identificación y detención de quienes delinquen o desbaratar grupos organizados delictuales, sino que principalmente debe contribuir a la prevención y predicción de la delincuencia, esto es, por un lado, identificar factores de riesgo que promueven o facilitan el delito para intervenir sobre ellas y evitar que ocurra; y, por otro, determinar con niveles crecientes de certeza los horarios, lugares y tipo de delitos que ocurrirán con mayor probabilidad, y con ello planificar de mejor forma el accionar policial para que ni siquiera el deseo o intención de preparar el delito llegue a manifestarse.
- Profesionalizar el rol de quienes participan en las distintas etapas del proceso de la inteligencia; planificación, búsqueda y recolección, procesamiento, análisis y su difusión. Esta obligación incluye la combinación de profesionales civiles y policías altamente especializados.
- Incorporar técnicas y tecnologías avanzadas para la búsqueda, procesamiento y análisis de la información.
- Implementar un sistema de monitoreo, evaluación y control de la eficacia, eficiencia y responsabilidad en la inteligencia, con indicadores que relacionan esta función con los niveles de seguridad de la comunidad, en términos de delincuencia y percepción de inseguridad, asimismo mecanismos de transparencia y visibilidad de lo realizado.
- Desarrollar una cultura organizacional que releva al ciudadano como el principal mandante de las acciones policiales y poner su seguridad al centro de las decisiones.
- Desarrollar acciones de comunicación hacia la ciudadanía acerca de la labor y resultados de la inteligencia con el objeto de generar respaldo y legitimidad.
- Formular e implementar códigos de ética que orienten no sólo el comportamiento, sino la asunción de la responsabilidad en función de determinados resultados, no sólo para los policías en general, sino en particular para quienes desarrollan la función de inteligencia policial.

Deberes de los jefes policiales responsables de la función de inteligencia

- Desarrollar una sensibilidad especial frente a las necesidades de seguridad de la comunidad, que implica conciencia de la obligatoriedad moral que le asiste de dirigir un proceso de producción de inteligencia cada vez más eficaz.
- Fomentar entre sus subalternos una visión de que el trabajo policial, como servicio público, requiere una permanente disposición y conciencia de “dar su máximo” por cuanto contribuye a la consecución del bienestar general de los ciudadanos.
- Ejercer, cautelar, enseñar y exigir la práctica de los principios de honor, equidad, respeto, justicia, buen hacer, responsabilidad, integridad, legitimidad.
- Relevar la característica de que en el proceso de producción y práctica de la inteligencia interesan los resultados, pero también los medios a través de los cuales se llegan a esos resultados.
- Practicar y enseñar a sus subalternos que el policía, si bien es cierto responde a normas y busca determinados resultados, su actuar se guía por su conciencia libre y convicción personal e interna de dicha obligatoriedad ética y no por un ciego impulso interior u obligado por mera coacción externa (Mifsud, 2012).
- Demostrar una preocupación permanente por el profesionalismo de quienes trabajan en inteligencia, por la calidad y eficacia del proceso, y por el monitoreo de la valoración de sus productos por parte de la comunidad en relación con su propia seguridad.

*Principios y valores que están en juego en la producción
y uso de la inteligencia policial*

Más allá de los valores propios y tradicionales que deben cautelar los cuerpos policiales y del servicio público en general, el ejercicio de la función de inteligencia, de manera particular debe relevar una escala de principios y promover determinados valores que son apreciados por los ciudadanos desde la perspectiva de su seguridad, cuyos componentes incluyen al menos según Kelly y otros (2002), lo siguiente:

- *El valor creado como servicio público a los usuarios*, que considera cómo los ciudadanos aprecian la calidad del servicio mediante aquellos factores que la determinan, como el trato, la información que se acompaña, la oportunidad de la respuesta, atención de reclamos, defensa del usuario, entre otros.
- *El valor creado por los resultados*, que demanda la apreciación ciudadana en cuanto a que su seguridad también es la consecuencia de un buen hacer en el ámbito de la inteligencia policial y que favorece el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, y el bienestar general de la colectividad. Requiere establecer vínculos objetivos entre los resultados del accionar de la policía, la producción de inteligencia y los niveles de seguridad de los ciudadanos.
- *El valor creado por la legitimidad del accionar policial*, especialmente cuando a la ciudadanía le importa que los medios y procedimientos usados en el proceso de producción de inteligencia son legales, conocidos y autorizados.
- *El valor creado por la confianza en el accionar de la inteligencia policial*, cuando se superan los prejuicios y objeciones ciudadanas como consecuencia de la percepción de una mayor integridad y compromiso ético en el trabajo de inteligencia. Este aspecto es clave trabajarla en países como Chile, en donde los servicios de inteligencia del país tienen la huella de haber cumplido roles que afectaron gravemente los derechos humanos de connacionales, durante el régimen militar.

COMPRENSIÓN MORAL DEL PROBLEMA Y PROPUESTA ÉTICA

La seguridad para una sociedad constituye un derecho que la policía tiene el deber legal y moral de contribuir a cautelar y garantizar, por cuanto es condición necesaria para el ejercicio de otro conjunto de derechos y libertades individuales y grupales, cuyo ejercicio en una sociedad democrática contribuye al bien común de la misma.

El ejercicio de una función policial ineficaz o que no tiene como centro a los ciudadanos y su seguridad, impacta en ese bienestar general, el cual se degrada de manera directa en la medida que los problemas de delincuencia e inseguridad y sus manifestaciones de violencia crecen o se hacen más complejos, como hemos observado en algunos países, como Colombia, México, Guatemala, El Salvador,

Honduras, Haití, en nuestro continente americano. Esta ineficacia en el desempeño policial puede tener diversas fuentes: el bajo nivel de profesionalización de los policías, la corrupción institucional, la falta de compromiso de quienes conducen las organizaciones o que privilegian intereses políticos del momento por sobre los de la comunidad, asumir las obligaciones sólo a partir de lo que norma establece y no de las necesidades de la comunidad, pero también de una producción de inteligencia que no cumple con los estándares necesarios para que la toma de decisiones sea focalizada y efectiva en la solución de los problemas locales de seguridad.

La experiencia nos permite afirmar que, en general y donde es más necesaria, esto es en los niveles operativos locales, la función de inteligencia policial es demasiado precaria respecto de la relevancia de los problemas de seguridad que afectan a los ciudadanos en las comunas y barrios. Así, ha avanzado el conocimiento del fenómeno de la delincuencia y sus consecuencias en la vida de una sociedad, y el desarrollo de las tecnologías de la información y modelos de análisis; esta cuestión referida a la precariedad de la inteligencia y la necesidad de mejorar su eficacia, se constituye en un dilema moral para los mandos policiales que deben priorizar para su solución.

A modo de ejemplo, en Chile, todas las Comisarías de Carabineros del país cuentan con Oficinas de Operaciones responsables (según el Manual del Plan Cuadrante) de realizar el análisis delictual (inteligencia), cuyos productos deben guiar el quehacer de los carabineros en sus sectores de responsabilidad por medio de un instrumento de gestión de las operaciones (la Carta de Situación²) en términos de prevención, fiscalización y respuesta a los llamados de emergencia, no obstante de las evaluaciones realizadas, sea por organismos externos como internos, se ha constatado un bajo nivel de análisis y poca incidencia en la toma de decisiones.

Reconociendo que contar con la infraestructura básica para el desarrollo de la función de inteligencia policial, a nivel local, representa un avance sustantivo para Carabineros de Chile, la institución tiene una buena oportunidad que no debe dejar pasar para mejorar la eficacia en la producción de información, y

² El Manual del Plan Cuadrante de Carabineros de Chile establece las relaciones entre el análisis delictual y la gestión policial local en materias de prevención y control de la delincuencia, en la cual la Carta de Situación se constituye en uno de los instrumentos más importantes para alcanzar los fines propuestos.

generar un liderazgo multiplicador en esta materia a nivel latinoamericano. La seguridad y ejercicio de las libertades y derechos de las personas que viven en el territorio de cada comisaría así lo demanda y por tanto el mando policial tiene la responsabilidad ética de hacer todo cuanto esté a su alcance para superar esta falencia. Este compromiso pasa por mejorar las competencias del personal que integra las Oficinas de Operaciones incorporando además personas civiles calificadas, perfeccionar el proceso de análisis, las técnicas y los productos que genera la oficina, orientando el proceso de análisis más a la prevención que a la reacción, generar conciencia en los integrantes de la oficina sobre la importancia de su labor para la eficacia de las intervenciones policiales y la seguridad de la comunidad; y promover una cultura de servicio al público aunque su trabajo no tenga contacto directo con los ciudadanos.

Mi experiencia en México también así lo demostró. Considerando la existencia de diversos niveles policiales, asociados a la organización político-administrativa como un país federado, es en la Policía Federal en donde se ha invertido y mejor desarrollado la inteligencia policial, con resultados bastante discutibles, dado el nivel de criminalidad y violencia que aún tiene el país, en perjuicio de aquellos cuerpos policiales municipales que, por número y cercanía, son la cara visible de “la policía” ante los ciudadanos.

Si bien es cierto en los municipios más grandes cuentan con unidades de inteligencia, lo observado en el caso específico de Guadalajara, durante mi permanencia en esa ciudad en una actividad de capacitación en inteligencia criminal para la Policía Municipal, en agosto del 2013, es que estas unidades piensan y actúan de manera más reactiva que preventiva, es decir, desarrollan esfuerzos de inteligencia orientados a lograr la detención de los delincuentes (cuestión también importante) por sobre las acciones focalizadas a evitar que dichos sujetos cometan delitos, lo que se traduce en que los policías cuentan con información escasa para realizar una efectiva prevención. Quienes asumen directamente las consecuencias de estas deficiencias son los ciudadanos que, frente a la violencia y altos niveles de criminalidad, asumen resignados su situación y sólo intentan hacer contención de daños, es decir, evitar ser la próxima víctima de la violencia homicida y prácticamente ya no denuncian los delitos contra la propiedad. La cifra negra de la delincuencia, aquellos delitos que no se denuncian, en México alcanza casi 92%, según la encuesta Envipe de 2013, lo que implica que la policía trabaja su

inteligencia con los datos de sólo 8% de los hechos delictuales, en tanto en Chile la cifra negra llega a 54.1% según la encuesta de victimización del año 2012.

Las consecuencias a las cuales contribuyen estas deficiencias se reflejan en las vidas, lesiones, daños y pérdidas de derechos que todos los años cuantificamos y analizamos en las estadísticas policiales. Al respecto, para el año 2011 en México 27.199 personas murieron a manos de la delincuencia, en tanto en Chile lo fueron 636 personas (UNODC, 2013). Pero, más que cifras estadísticas o costos económicos de estas consecuencias, la acción de los policías y la autoridad debe estar guiada por una demostración objetiva e intencional de cautelar o preservar derechos y libertades de altísima valoración para la sociedad, como son la vida de las personas, la dignidad, la honra, la libertad de desplazamiento, la propiedad, el trabajo, entre otros y que están haciendo todo cuanto está a su alcance, trabajo y coordinación.

Cuando el policía va tras el delincuente, no es porque haya cometido un delito, sino que porque con su acción vulneró derechos y libertades de determinadas personas. Ese es el fundamento ético de su intervención.

El esfuerzo por revertir estos lesivos hechos requiere, en primer lugar, recuperar la confianza ciudadana en el sistema policial-procesal y para ello se debe trabajar por reducir la corrupción, mejorar la calidad y capacidad de los cuerpos policiales, organismos investigadores y judiciales, especialmente de aquellos que están a nivel municipal, perfeccionar la gestión de la seguridad, considerando en ello el proceso de producción de inteligencia policial, extendiendo su cobertura y uso hasta las denominadas zonas policiales (símil a las comisarías chilenas) que tienen responsabilidad directa en el territorio.

Estos objetivos no se lograrán en tanto quienes conducen o dirigen los cuerpos policiales y las autoridades políticas, no asuman esta responsabilidad moral con sus conciudadanos, por mejorar la seguridad y reducir la delincuencia y violencia de sus territorios.

CONCLUSIÓN

Las graves consecuencias de la delincuencia y violencia que afectan a la mayoría de los países del mundo (con mayor impacto y trascendencia en Latinoamérica), demandan el ejercicio de una función policial más profesional, eficaz y eficiente.

Entre las diversas funciones que cumplen las policías, en el complejo entorno actual, toma relevancia la función de inteligencia, destinada a la producción de información útil para una toma de decisiones eficaz en la prevención y reducción del delito y los delincuentes.

Considerando la valoración de los derechos y libertades que son vulnerados o se ponen en riesgo por la delincuencia, para los responsables de la policía en general y de la función de inteligencia en particular, constituye un deber funcional y moral llevar adelante todas las acciones que sean necesarias para que los ciudadanos estén libres de riesgos y peligros provenientes de la delincuencia.

Esta exigencia ética se materializa formando y capacitando a policías y civiles para recolectar, procesar, analizar y difundir inteligencia sobre cuáles son los delitos que afectan a los ciudadanos, quiénes cometen esos delitos, qué los motiva, cuáles son sus modus operandi, quiénes y cómo seleccionan a sus víctimas, cuáles son las consecuencias para las víctimas y la sociedad, cuáles son los factores de riesgo involucrados en la comisión de un delito, cómo se conecta la delincuencia común con la organizada, cómo corrompen a policías y funcionarios públicos, cuáles son las amenazas emergentes, qué acciones policiales son efectivas y cuáles no, entre otros. También incorporando técnicas y tecnologías modernas y efectivas para el procesamiento y análisis de la información. Promoviendo y generando alianzas y coordinaciones para elevar la eficacia de la intervención. Monitoreando y evaluando la producción de inteligencia, entre otras acciones.

El cuestionamiento personal y permanente de los responsables de la inteligencia policial, en torno a determinar si se está haciendo todo lo necesario y cuanto esté al alcance, para proteger y evitar que derechos y libertades sean vulnerados por la delincuencia, debe ser el camino para tomar conciencia y convicción de esta exigencia ética.

Los ciudadanos, personas con rostro, desde su debilidad lo dictan, así lo necesitan, así lo demandan.

REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2011), *Ética posmoderna*, México, Siglo Veintiuno Editores.
Biblioteca Congreso Nacional (2004), Ley 19.794 *Sistema de Inteligencia del Estado de Chile*, Santiago.

- Carabineros de Chile (2010), *Manual del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*, Santiago.
- Carabineros de Chile (2009), *Manual de doctrina y código de ética*, Santiago.
- Centro de Ética Universidad Alberto Hurtado (2012), *Informe Ethos* núm. 88 *Discernimiento Ético*, Santiago.
- Corporación Latinobarómetro (2012), *Estudio Latinobarómetro*, Santiago.
- Diario el Mercurio*, carta “Menos Hogares por la Delincuencia”, en edición del día 13 septiembre de 2013 Santiago.
- Diario el Mercurio*, editorial “Coordinación de Servicios de Inteligencia”, en edición del día 10 de enero de 2013.
- Gobierno de Chile (2010), *Plan Chile Seguro 2010-2014*, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC 2012, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México.
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S. (2002), *Creating Public Value An analytical framework for public service reform*, London. Ver: <http://www.sgb.gov.tr/Politika%20Analizi/2-%20Üst%20Politika%20Belgeleri%20ve%20lgili%20Dokümanlar/Creating%20Public%20Value.pdf>
- Mifsud, T. (2012), *Decisiones responsables. Una ética de discernimiento*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- OCDE (1997), *La ética en el servicio público: cuestiones y prácticas actuales*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia.
- Raz, J. (2001), *La ética en el ámbito público*, España, Gedisa.
- Sierra, J. (2013), “Saliendo del desastre en los servicios de inteligencia”, *Red Voltaire*, edición del 15 de abril, México.
- Vera, L. (2008), *Sistema de inteligencia del Estado a la luz del derecho*, Librotecnia, Santiago.
- Transparencia Internacional (2013), *Barómetro Global de la Corrupción*. Disponible en <http://www.transparency.org/gcb2013>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2012), *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Global Study on Homicide 2011*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Intentional homicide 1995-2011*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>

JORGE E. VILLARROEL-ALTAMIRANO

General (R) de Carabineros, ingeniero en Investigación Policial, MBA, magíster en Inteligencia Estratégica, profesor de la Academia de Ciencias Policiales y Escuela de Carabineros. Jefe del Centro de Estudios Policiales y de Seguridad Pública de Carabineros de Chile.

CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD

ÉTICA, VIOLENCIA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN VERACRUZ

*Celia del Palacio-Montiel**

RESUMEN

Se pretende en el presente trabajo analizar las relaciones entre ética y periodismo, sobre todo en los medios de comunicación de fuera de la Ciudad de México, tomando como caso paradigmático el estado de Veracruz, en donde en los últimos años han muerto 10 periodistas y ha sido considerado como el estado más peligroso para ejercer el periodismo.

Palabras clave: periodismo, códigos éticos, corrupción, poderes fácticos, violencia, medios de comunicación.

ABSTRACT

This chapter analyses the relations between ethics and journalism, particularly in media outside México City. It takes the paradigmatic case of in the state of Veracruz, where 10 journalists died in the past few years. Veracruz has been considered the most dangerous region in México for doing journalism.

Key words: journalism, codes of ethics, facto powers, violence, medios.

PRESENTACIÓN

El presente trabajo intenta un acercamiento a las relaciones entre ética y periodismo, principalmente en las regiones de México. No hablaremos aquí de los grandes periódicos de circulación nacional que se elaboran en la Ciudad de México o aquellos

* Universidad Veracruzana. Correo-e: celiadelp@yahoo.com.mx

de ciudades como Guadalajara y Monterrey, los cuales no están completamente exentos tampoco de los señalamientos que se harán aquí, sin embargo, sus lógicas, sus criterios empresariales de elaboración, no pueden generalizarse a las situaciones de la mayor parte de los medios impresos que circulan en otros lugares del país. Un caso paradigmático es el de Veracruz, del cual tomaremos los ejemplos.

Intentaremos responder a la pregunta general que subyace en todos los capítulos del presente libro: ¿Cuál es el tema moral implícito en la situación analizada?

Comenzaré por afirmar que en el caso de los medios impresos, el tema moral implícito es la violación sistemática de códigos de ética reconocidos y aceptados para los medios.

Definimos “ética” junto con Darío Restrepo, quien siguiendo a Aristóteles, habla de un “saber práctico” aplicado al periodismo (Restrepo, 2004: 12). Este mismo autor afirma que los dilemas éticos no se mueven en los extremos de lo bueno y lo malo, sino entre lo bueno y lo mejor, por lo que la ética “impulsa a la excelencia y siempre dignifica” (Restrepo, 2004: 30). Otra característica de la ética es aquella que la diferencia de la norma o la ley: su cumplimiento es personal y voluntario.

Ahora bien, la ética, expresada sobre todo en los códigos deontológicos, siempre debe ser mirada como el “deber ser”, un poco como la utopía, sabiendo que generalmente hay una diferencia entre el periodismo que debería existir y el que realmente existe. Así, los códigos de ética de los medios de comunicación no pueden verse como leyes o normas, sino como guías, instrumentos que explican los valores generales. Estos códigos de ética no son muy útiles si no hay mecanismos u organismos que velen por su cumplimiento y sobre todo, si no han sido formulados por consenso.

La deontología y la ética en los medios de comunicación han sido temas muy poco frecuentados a lo largo de la historia reciente en México. Muy pocos son los investigadores que se han preocupado por esta situación.¹

¹ Entre ellos, tal vez el más conocido es Ernesto Villanueva, cuyos trabajos giran alrededor de la ética y los medios. Omar Raúl Martínez, director de la *Revista Mexicana de Comunicación*, también ha dedicado algunos años al estudio de los códigos deontológicos de la prensa en México.

En México, de los 3 400 medios sólo 35 han hecho públicos sus códigos de ética; 22 son medios impresos, cinco son del Distrito Federal (Martínez, 2009; Gómez y Sosa, 2012; Martínez, 2013). Muy pocos de estos órganos tienen algún tipo de órgano colegiado que vigile el cumplimiento de estas normas de ética.

Debemos entender estos códigos éticos como la demostración clara de la autorregulación de los medios de comunicación, ya que como se dijo más arriba, deberían estar redactados por consenso, entre los pares. Es inaceptable que un código deontológico sea impuesto desde fuera por actores externos.

Ya que el incumplimiento de estas normas éticas no puede ser sancionado en el mismo sentido que se hace con el incumplimiento de una ley, los periodistas apelarán a la responsabilidad social.

Entenderemos responsabilidad social de los medios de comunicación desde Martínez (2013) como “capacidad de respuesta ante las consecuencias de los actos y decisiones asumidas, partiendo de compromisos públicos asociados a la búsqueda del bien común, al fomento de la integridad profesional, al respeto de los derechos ciudadanos y de las libertades públicas”.

En el Informe Mc Bride (1980), cuyo objetivo era analizar los problemas de comunicación en el mundo, en particular lo referente a los medios de comunicación de masas, también se hicieron patentes “deberes y compromisos éticos” entre ellos enumeramos los siguientes: 1) responsabilidad contractual frente a los órganos del estado y diversos actores sociopolíticos; 2) responsabilidad social que entraña obligaciones en su conjunto; 3) responsabilidad derivada del respeto debido a la ley; 4) responsabilidad de los valores universales frente a la comunidad internacional”.

Ese informe hace las siguientes recomendaciones a los periodistas: 1) elevar las normas de conducta y calidad profesional para ganar mayor reconocimiento de la sociedad; 2) fomentar un nivel de conciencia ética que se vincule al sentido de responsabilidad; 3) crear mecanismos que contribuyan a materializar la responsabilidad mediática como los consejos de prensa; d) adoptar códigos de ética profesional en los medios de comunicación sin injerencia gubernamental (Blázquez, 2002).

La autorregulación como sistema de reglas éticas se vuelve entonces el punto central, en la relación de los medios con la sociedad y el estado. Es preciso que establezcan, para ello, una serie de mecanismos a fin de elevar la calidad de los contenidos, estimular el bien común y promover el sentido de responsabilidad (Villanueva, 2002).

Estos mecanismos son de diferente índole, podemos clasificarlos como sigue: 1. Los documentos: códigos de ética, manuales de estilo y estatutos; 2. Los organismos: defensores de la audiencia, consejos de prensa, consejos y comités editoriales (López Mañero, 2000).

En los códigos de ética, algunos autores han resaltado como los más importantes, los siguientes valores rectores: a) veracidad, independencia, responsabilidad, integridad y servicio (Martínez, 2013).

Algunos más están plasmados por Rushworth Kidder en su libro *Valores compartidos para un mundo en problemas*: “Honestidad, imparcialidad, objetividad, rigor investigativo, veracidad, independencia, tolerancia, desinterés, responsabilidad, valentía, franqueza” (Kidder, en Restrepo, 2004: 36).

El mismo Restrepo resume estos valores y otros que ha tomado de 68 códigos éticos de todo el mundo en tres valores universales para la ética del periodista: “Compromiso con la verdad, la responsabilidad social y la independencia” (Restrepo, 2004: 35).

Retomamos el cuadro elaborado por Martínez (2013) para reunir los criterios fundamentales dentro de los valores rectores expresados más arriba:

Criterios fundamentales de los valores éticos rectores para el periodismo

<i>Valores</i>	<i>Conductas deseables/criterios editoriales</i>
Veracidad: ajustarse profesionalmente en todo momento a la fidelidad de los hechos con exactitud, equilibrio e imparcialidad, apoyándose en la corroboración y la contextualización de las informaciones	1. Veracidad, oportunidad y precisión 2. Imparcialidad y equilibrio informativo 3. Corroboration y cotejo de datos 4. Contextualización periodística
Independencia: postura deseable para describir, analizar y comentar los sucesos con veracidad y responsabilidad, evitando la intromisión de actores políticos y económicos en el proceso informativo	5. Autonomía informativa 6. Libertad de expresión y derecho a la información 7. Conflictos de interés y relación con las fuentes
Responsabilidad: capacidad de dar respuesta racional ante las implicaciones o decisiones, o consecuencias de las tareas informativas, anteponiendo el beneficio social y los valores democráticos	8. Respeto a la vida privada y al honor 9. Respeto al anonimato de víctimas y a la presunción de inocencia de personas acusadas en procesos judiciales 10. Respeto al derecho de réplica y rectificación 11. Respeto al secreto profesional del periodista 12. Respeto a los derechos de la infancia 13. Manejo informativo del crimen organizado

Continúa...

Valores	Conductas deseables/criterios editoriales
Integridad profesional: suma de valores tales como la honestidad, la rectitud, la honradez, el profesionalismo, la probidad, que un ser humano y un medio de comunicación hacen suyos para responder de manera asertiva y ética a la realidad que los circunda	14. Distinción entre opinión e información 15. Distinción entre publicidad e información 16. Distinción entre rumor e información 17. Respeto a la cláusula de conciencia 18. Identificación de fuente financiadora y metodología de encuesta 19. Rechazo del plagio 20. Uso correcto del lenguaje 21. Renuncia al amarillismo 22. Negativa al pago de información
Servicio: voluntad por ofrecer a la gente información, reflexiones y comentarios útiles sobre el acontecer público para conocer y comprender su entorno, así como para tomar decisiones con conocimiento de causa que contribuyan a elevar su calidad de vida.	23. Bien común y servicio a la comunidad 24. Vías de comunicación abiertas al público 25. Defensor del público 26. Principio de no discriminación

Fuente: Martínez (2013).

Sin embargo, el problema es que estos elementos rara vez se encuentran completos en algún código de ética periodística e incluso cuando están ahí, nunca se cumplen en su totalidad, incluso en los periódicos de gran tiraje nacional.² Aun más, los periodistas consideran que esos códigos no aplican para la práctica diaria en el campo.

Esto es particularmente claro en el caso de la violencia, en donde los medios impresos no tienen códigos de protección y consideran que los acuerdos que existen, “fueron hechos en la mesa” y no aplican para los casos reales.³

Este es el caso concreto del Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, (ACIV) firmado el 24 de marzo de 2011, cuyo antecedente fue el congreso “Ciudadanía y medios, acción conjunta” de noviembre de 2009 en Boca del Río.

² El estudio de Martínez (2013) prueba que de los órganos impresos que analizó, el más completo es *El Universal*, que incluye 17 de los 26 puntos. Sin embargo, al analizar el comportamiento de este rotativo frente al proceso electoral presidencial de 2012, el periódico solo cumplió con 11 de esos criterios autoimpuestos. Los demás periódicos estudiados frente a esta coyuntura integraron menos elementos en sus códigos de ética y fueron mucho menos cumplidos con ellos. Los criterios menos cumplidos fueron “imparcialidad” y “equilibrio informativo” así como, en el tema del servicio, los “vínculos con la audiencia”.

³ Entrevista con periodista, noviembre de 2012.

Este acuerdo fue firmado originalmente por ocho medios y grupos de medios,⁴ a los que se sumaron otros más hasta llegar a ser 715, así como un grupo de testigos escogidos entre los académicos y figuras más relevantes de la esfera pública en México.⁵ Los puntos del acuerdo son los siguientes: 1. Tomar postura en contra de la violencia. 2. No convertirse en vocero involuntario de la delincuencia organizada. 3. Dimensionar adecuadamente la información. 4. Atribuir responsabilidades explícitamente. 5. No prejuzgar culpables. 6. Cuidar a las víctimas y a los menores de edad. 7. Alentar la participación y la denuncia ciudadana. 8. Proteger a los periodistas. 9. Solidarizarse ante cualquier amenaza o acción contra reporteros y medios. 10. No interferir en el combate a la delincuencia.

Dos meses más tarde, el 5 de mayo de 2011, basándose en el hecho de que “en el proceso de comunicación de la violencia no sólo participan los medios de comunicación sino también las fuentes informativas del gobierno, las bandas criminales y las audiencias, se determinó ampliar la observación de los medios al proceso integral de la comunicación pública de la violencia”⁶ y se anunció la creación del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, compuesto por un Consejo⁷ y un Comité Asesor. Este observatorio, a través de una consultoría especializada, hace un seguimiento exhaustivo de la información publicada en relación con la violencia en los medios que se sumaron al acuerdo y emite recomendaciones periódicas.⁸ Es importante señalar que es uno de los pocos que existen en México hasta fines de 2013.

⁴ ABC medios, Cadena Rasa, CIRT, Corporación Multimundo, Iniciativa Siete, Grupo Acir, Radio Capital, Radio Centro.

⁵ José Narro Robles, rector de la UNAM, Rodrigo Villar- News Ventures Global Enterprises, Juan Manuel Durán- Rector del ITESM Ciudad de México, Lorena Vázquez O. The Hunger Project, Juan Ramón de la Fuente, Armando Laborde Peña-Grupo Ashoka México, Federico Reyes Heroles, Yoloxóchitl Bustamante. Rectora del Instituto Politécnico Nacional, Alejandro Ramírez Magaña, grupo Cinépolis, Homero Aridjis, Julieta Fierro, Héctor Aguilar Camín.

⁶ Página del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia. <http://www.observatoriocomunicacionviolencia.org/observatorio.aspx>, consultada el 2 de octubre de 2011.

⁷ Integrado por Héctor Aguilar Camín, José Carreño Carlón, Saúl López Noriega, Federico Reyes Heroles y Regina Santiago Núñez.

⁸ Página del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia. <http://www.observatoriocomunicacionviolencia.org/observatorio.aspx>, consultada el 2 de octubre de 2011.

En las entrevistas efectuadas, los periodistas coincidieron en que no existen protocolos efectivos para la cobertura de notas relacionadas con el crimen organizado. Para el caso de Veracruz, aunque varios medios se sumaron al acuerdo, los periodistas entrevistados no tenían conocimiento de que su medio se hubiera sumado a él o qué implicaba el que lo hubiera hecho. Incluso prevalece la opinión de que el “Acuerdo...” no representa un apoyo real para los medios de las regiones y que se hizo sin tomar en cuenta las opiniones de los periodistas que se enfrentan a los hechos.⁹

La excepción son los medios locales vinculados a las cadenas nacionales. Ahí sí hay protocolos de ética escritos y medidas de seguridad específicas, uno de ellos prescribe no cubrir los hechos de violencia de manera individual. A petición de los reporteros, las empresas enviaron psicólogos y otros profesionales que ayudaran a lidiar con el impacto.

A pesar de ello, los periodistas se sienten como “rehenes de los grupos” y declaran que todas las rutinas se han modificado: han establecido rutas y maneras de sobrevivencia, cuidados, y otras medidas de protección, por ejemplo ha habido cambios de horarios y las mujeres salen más temprano. A resultas de las amenazas a reporteros, algunos siguen resguardados, inactivos, e incluso varios salieron del estado. En otros casos se notificó que se canceló la guardia nocturna (de 8 pm a 3 am), al edificio del periódico se dejó de permitir llevar niños, se les pidió a los empleados que si no había nada qué hacer, se fueran a su casa. “No sabíamos, nunca habíamos sido reporteros de guerra”. Este es precisamente uno de los puntos relevantes a destacar aquí: como han señalado Hernández y Rodelo (2010) para los casos de Guadalajara y Sinaloa, la información originalmente contenida en la sección de “Nota Roja”, se convirtió en información de guerra, sin embargo los periodistas encargados de estas secciones, no están entrenados ni resguardados para llevar a cabo este tipo de cobertura de la noticia.

Los periodistas entrevistados en Veracruz aseguran que “no es lo mismo ver las cosas de lejos, pensando que no nos iban a llegar”. Los periodistas están llenos de sorpresa por ser ahora los objetos de los ataques. Actualmente la profesión más

⁹ “No sirve. Fue firmado por chilangos en el escritorio, sin entrevistas previas con la gente que se enfrenta de verdad a los hechos. Sin idea de qué es cubrir el narco en las plazas. No sirve para nada”. Cf. Entrevista a periodista, noviembre de 2012.

riesgosa en Veracruz es ser periodista. Respecto a las normas de conducta que deben tomarse en cuenta, señalan las siguientes: “Es importante ‘no tocar intereses’, checar bien, profesionalizar y responsabilizarse”.¹⁰ Estos son los verdaderos códigos de ética que los periodistas en el campo aspiran a cumplir realmente.

Otro periodista dice que no hay códigos escritos, aunque sí han recibido cursos, pláticas, de gente de Colombia y sobre todo de Rusia, ya que la Mafia rusa es mucho más parecida al crimen organizado en México. La función principal del periodista es informar, por lo que se adhieren a un lineamiento fundamental: “no se puede ser héroe, pero sí difundir”, y para ello, siguen reglas básicas: entre ellas están: “no firmar notas directamente relacionadas con el narco, no meterse directamente con narcos, de manera personal”. Y los periodistas reconocen que hay esfuerzos locales en Veracruz, esbozos de lineamientos de cómo cubrir el narcotráfico, pero que no son de ninguna manera suficientes.¹¹

Otro reportero de medio impreso habla de que como empresa, han tenido pláticas con los mismos asesores de un periódico nacional, lo cual ha cambiado las dinámicas y ha modificado las rutinas: cada día se cambian las medidas, cambian constantemente los números telefónicos de los periodistas y han cambiado los horarios. A pesar de que los directivos de la empresa muestran voluntad de capacitar a los periodistas para la cobertura de la violencia, dicen no haber localizado cursos adecuados, por lo que sólo han aplicado la ayuda mutua, así como otras medidas que han ido sometiendo a prueba y error. Consideró que habría que poner atención a los factores emocionales, ya que los reporteros están asustados. Refiriéndose al crimen organizado afirmó: “Ellos saben mucho de nosotros”.

Esta persona asegura que los periodistas siguen trabajando con códigos de ética ya rebasados que no sirven para las circunstancias actuales. Los manuales de procedimientos anteriores ya no operan. Se tiene la sensación de “estarse bañando y que se incendie la casa y tener que salir así, tal cual, corriendo”.

Para cubrir una nota, se evalúa la situación, si es de día, si es de noche, si el lugar es de fácil acceso, que se cubra en grupos o de plano, sin ir al lugar de los hechos; es decir, se han dejado atrás las coberturas de riesgo. “Es muy triste”, señala, “porque se dejó de cubrir la fuente primaria”. Reconoce que ha habido un

¹⁰ Entrevista a periodista, noviembre de 2012.

¹¹ Entrevista a periodista, noviembre de 2012.

cambio de rutinas completo: antes, la gente que saliendo del trabajo se iba a cenar, tarde en la noche (1-2 am), ya no lo hace. Nadie trabaja de noche y ahora se vive en una tensa calma. No se toca el tema con nadie, ni con la familia. Esto altera el ámbito familiar y se reciben presiones para dejar el trabajo. Por todo lo anterior, considera que en su medio, ha habido una deserción de 10 a 15 personas.

El periodista coincide en que el ACIV no funciona. Los directivos de medios en Veracruz en algún momento quisieron ponerse de acuerdo para ver si una información se publicaba en varios periódicos o no, sin embargo, “esta gente” (refiriéndose al crimen organizado) sí focaliza sobre ciertas personas, no sobre los medios, por lo que un acuerdo de esta naturaleza tiene poca utilidad.¹²

Los códigos escritos de seguridad no existen en las redacciones y no se sabe de ningún medio que haya fomentado la preparación de sus periodistas para el tratamiento de la información más delicada, por lo que en general los periodistas y editores de medios carecen de capacitación. Recientemente se ha repartido un *Manual de riesgos para periodistas*, pero no mucho más.

Situaciones muy parecidas ocurren en diversos estados de la república. Las prácticas periodísticas se han modificado, ya sea por el peligro inminente de enfrentar al crimen organizado, como en el caso de Tamaulipas, o bien por que las autoridades han modificado las políticas de seguridad, como lo que ocurre en el caso de Nuevo León, donde los periodistas tienen que enterarse de los homicidios a través de redes sociales, en vez de las fuentes tradicionales (cruz roja, cruz verde). (Campos, 2013: 30-31).

Por otro lado, desde el inicio de la guerra contra el crimen organizado emprendida por el presidente Calderón desde el 2006, este tipo de información sobre la violencia ha influido en los lectores para evaluar “las situaciones y poderes en pugna en función de su percepción de los hechos” (Estrada Carreón, 2011: 37). Actualmente, la política nacional del presidente Peña Nieto, consiste en no informar sobre los crímenes, a fin de mantener tranquila a la ciudadanía. Sin embargo, al no recibir esta información, los lectores se están poniendo en riesgo. Esta se ha convertido en una “política irresponsable de desinformación” en la cual los medios y los gobiernos han colaborado por igual (Campos, 2013: 33).

¹² Entrevista a periodista, noviembre de 2012.

La presentación de la violencia a través de los medios no es inocente. En la guerra contra el narcotráfico donde las partes en pugna hacían continuas demostraciones de su fuerza, el papel de los medios de comunicación resultó fundamental para producir un impacto en las audiencias. Los medios de comunicación pueden dosificar esta información presentando una imagen positiva o negativa, pruebas de la efectividad de uno u otro poder. Asimismo pueden ayudar a producir la necesidad de protección en un mundo cada vez más peligroso.

Las secciones de “Nota roja” (llamados “justicia”, “seguridad” o “sucos”, pero que contienen información sobre los hechos de violencia) se convirtieron en los espacios donde se realiza la función de ritualización, es decir, en donde la información se presenta de tal modo que realmente las mismas modalidades comunicativas del medio, así como la de mitificación, es decir, que lo que cambia tenga lugar en el mundo de las audiencias (Martín Serrano, 1986). En estos espacios se expresa también una posición moral: lo que no se puede tolerar y cómo los que salen de la norma reciben su castigo. Aquí se consagran también las estigmatizaciones de los que deben ser excluidos, así como la visibilización/invisibilización de cientos de actores y su influencia en la percepción de inseguridad es fundamental. En estas secciones se encuentra también el factor económico indudable; la comercialización de la violencia mediante la espectacularización, por lo que los periodistas que se ocupan de recabar y procesar este tipo de información tienen que enfrentar un sinnúmero de decisiones éticas cada día.

La información sobre la violencia en general y la violencia sobre el crimen organizado en particular, se convirtió (y sigue siéndolo) en un instrumento de negociación económica y política con los poderes fácticos y al mismo tiempo un factor de riesgo para quienes la poseen, como han probado todos los crímenes cometidos contra periodistas, no sólo a manos de miembros del crimen organizado, sino también del gobierno. La organización Artículo 19 afirma que 33.73% de las agresiones son causadas por funcionarios públicos (*Animal Político*, 2012).

RELACIONES ENTRE GOBIERNO (PODERES FÁCTICOS) Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las condiciones económicas particulares del estado de Veracruz —muy relacionadas con el histórico paternalismo estatal— han dificultado el establecimiento de

empresas mediáticas de gran envergadura y en los casos de las empresas existentes, sus relaciones con el poder político son sumamente estrechas, lo cual ha limitado la libertad de expresión y la información que se publica está sujeta en gran medida a estas relaciones de dependencia.¹³ Los periódicos no sobreviven de la publicidad de empresas privadas y las ventas en un estado donde hay pocos lectores, sin embargo, no se trata solamente de la necesidad de recurrir al gobierno del estado como vía de supervivencia, sino de una política de negocios de algunos medios, la cual, lejos de desaparecer, se ha fortalecido a través de los años. La afirmación de Hernández (2010) sobre el periodismo en ciudades pequeñas es muy apropiada para el estado de Veracruz, entre otros varios en la república: “La experiencia de los empresarios de la prensa en las regiones, por lo general no es moderna: está marcada por prácticas de colusión, por los vicios predominantes entre los medios y los poderes políticos; algo difícil de erradicar, principalmente en las ciudades pequeñas”.¹⁴ En parte debido a esta cultura política todavía vigente, los periódicos “sin lectores”, impresos para ganar favores políticos denostando o alabando al gobernante en turno conviven con algunos pocos periódicos de presencia fuerte y prestigio añejo, que pocas veces tienen una independencia informativa real. Esta situación se repite en el ámbito digital: existe una gran cantidad de periódicos digitales con las mismas características, los cuales aparecen en tiempos electorales con jugosos financiamientos¹⁵ y desaparecen cuando los recursos oficiales merman, además de un número incontable de blogs y periódicos vinculados a las cuentas de twitter o facebook: los llamados medios “grassroot”, es en estos espacios donde se encuentra desde el rumor más extravagante hasta la noticia más cercana a los hechos que no siempre son tomados en cuenta por los medios “mainstream” o tradicionales.

¹³ Sólo existen en Veracruz tres periódicos que puedan ser señalados como “autosustentables”, en el sentido de no necesitar del pago de publicidad por parte del gobierno de estado para sobrevivir. Ellos son el porteño *Notiver*, *El Mundo* en la zona de Córdoba-Orizaba y *El Diario del Sur* en Acayucan.

¹⁴ Según el periodista Luis Miguel González, esto ocurre particularmente en las ciudades “de medio millón de habitantes para abajo”, y no así en ciudades más grandes como México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que “son ciudades bastante modernas en términos de convivencia entre autoridades” y medios de comunicación (Hernández, 2010: 98).

¹⁵ En el caso de Veracruz se ha dicho que cada uno de ellos recibe entre 80 y 100 mil pesos. San Juan Martínez (2013), “Periodistas y su peregrinar en Veracruz”. *Sin embargo.mx*, 22 de abril.

Las relaciones de dependencia de los medios en relación con los poderes político, económico y ahora la delincuencia organizada, a lo largo de la historia reciente en Veracruz, como en muchos otros estados del país, se han traducido en control de la información a través de la censura, intimidación y cohecho.

Podemos afirmar que en los estados en los que no ha existido la alternancia en el régimen político (siempre ha gobernado el PRI), como son Coahuila, Hidalgo, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche, Durango, Nayarit, Quinta Roo, y Colima, las prácticas mediáticas obedecen a una cultura muy arraigada de sometimiento a (o colusión con) el poder.¹⁶ Algo muy parecido ocurre en los estados en los que la alternancia es más una cuestión nominal y no de facto y donde prevalecen las viejas prácticas, como Oaxaca, Puebla, Tabasco, Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, Baja California Sur, Zacatecas y Michoacán.

Esta situación ha definido las relaciones de clientelismo histórico de muchos periodistas con los poderes fácticos, que impiden ver en blanco y negro a héroes contra villanos. Esta manera de relacionarse ha tenido su expresión clara en los años recientes, y en particular para el tema que nos ocupa, en las estrategias de negociación que se establecieron a partir de la información sobre seguridad en las secciones policiacas, entre periodistas, miembros del crimen organizado y autoridades. Estrategias que también son de supervivencia y pocas veces tienen alguna relación con los códigos de ética mencionados al principio.

Sólo los órganos informativos de las grandes ciudades como México, Guadalajara y Monterrey han podido escapar parcialmente a este tipo de dinámicas. Así ocurre también, con muchas limitaciones, en otros lugares donde ha podido implantarse una lógica empresarial en algunos medios impresos de Yucatán, Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Norte, Sonora, Querétaro, Guanajuato y Sinaloa.

Esta lógica empresarial tiene también otras desventajas: la más importante es que se establece entre los periodistas y el medio, una lógica de la comunicación empresarial. Los periodistas están sometidos a un mercado de trabajo, con las desventajas de este tipo de modelo, como la explotación, la falta de estabilidad laboral e incluso de derechos laborales. Las prácticas se centran en la búsqueda

¹⁶ Para ver cuáles son esas prácticas, cf. Hernández, 2010.

de fines sin importar los medios, y en este caso, el fin es mantener contento al “cliente” que paga (el gobierno, los gobiernos) y golpear cuando no hay pago o convenio (De León, 2012). Esto influye en la dimensión de las representaciones que se hacen (de la violencia) en los medios.

SILENCIO Y VIOLENCIA

Como ha ocurrido en los estados de Coahuila y Tamaulipas, donde los periódicos de plano se han rehusado a informar sobre los hechos de violencia de manera explícita, en Veracruz los medios en general también han dejado de difundir información sobre hechos violentos, sin hacerlo explícito: programas de televisión dedicados a este tipo de información han desaparecido y las secciones de nota roja de los periódicos han ido adelgazando lentamente, llenándose de anuncios a página entera o de información de otros estados de la república.

“Estas decisiones editoriales son resultado de las presiones provenientes de grupos de poder, tanto de grupos del crimen organizado como de las autoridades al encontrar en la prensa una vía para implementar y difundir sus propias estrategias de comunicación (y propaganda) con tácticas de amedrentamiento”.¹⁷ Las instituciones gubernamentales tampoco dieron a conocer lo que se vivió cotidianamente: secuestros, balaceras, narcobloqueos, la aparición de cuerpos torturados, decapitados, narcofosas, etcétera.

Como ha ocurrido en otros lugares, Veracruz se convirtió en buena medida en “agujero negro” de donde se ha procurado que no salga o entre información sobre violencia ocurrida en el estado. En 2011, el gobierno estatal recogió los ejemplares de la revista nacional *Proceso* 1821 y 1822 para que no se supiera la magnitud de lo ocurrido en Boca del Río el 20 de septiembre cuando apareció la macabra instalación de 35 cadáveres (algunos dicen que fueron 50) bajo un paso a desnivel. Los casos se repiten una y otra vez: la negación de la existencia de guardias comunitarias en Tlalixcoyan en marzo de 2013, la insistencia en que el ataque a los migrantes en el lomo del tren “La Bestia” había sido una riña entre ellos el 1 de mayo de 2013, entre otros...

¹⁷ Artículo 19, informe 2012.

En particular, en la capital del estado, los periódicos impresos han disminuido la cantidad de notas sobre violencia y no circula como en otras partes de Veracruz, ninguna publicación popular (tabloides) enfocada en hechos de violencia (como *Alarma!*, a nivel nacional o de *Órale!*, a nivel regional). Esto ha propiciado la circulación de rumores e información poco confiable. Mientras que prevalece la falta de información en los medios, la demanda por parte de los consumidores se ha incrementado, en particular en los años 2011-2012, cuando eran frecuentes las balaceras, los fuegos cruzados en ciertas zonas del estado.

El silencio es también una postura ética y editorial, a nivel particular de cada medio, además de una política de la nueva administración federal que es necesario analizar con cuidado.

En los años recientes, como ya se dijo párrafos más arriba, este silencio fue provocado por las estrategias de control de la información, particularmente sobre temas de seguridad, ejercidas por diversos actores y poderes constituidos (particularmente el gobierno del estado) y fácticos (crimen organizado, otros actores). Quiero enfocarme en el estado de Veracruz, por ser paradigmático.

Una de ellas es la promulgación de leyes, no para favorecer, sino para coartar la libertad de expresión, con la llamada Ley Duarte, que modificó el Código Penal del estado a fin de castigar a quien perturbara el orden esparciendo rumores de falsos ataques.¹⁸ Otra, la más brutal, es el ejercicio de la violencia contra los periodistas y los medios, expresada en agresiones verbales y físicas, demandas, intimidación y hasta la muerte. Es importante notar que según Artículo 19, tanto en los años anteriores, como en 2012, en esta región, el principal agresor de los periodistas es el gobierno (estatal y municipal); sin embargo las precarias condiciones laborales y las presiones gubernamentales ejercidas sobre los periodistas a través de los propios directivos de medios favorecen esta situación, ya de por sí precaria debido a condiciones laborales desfavorables para los periodistas.

También se ha utilizado el premio, el llamado “chayote” (coima, cohecho), para “convencer” a los periodistas y hacerlos dóciles, otorgándoles beneficios económicos, contratos publicitarios que no se hacen públicos e incluso puestos políticos. Finalmente, se utiliza la estrategia de saturación, produciendo una

¹⁸ Septiembre 20, 2011. Gaceta del Gobierno de Veracruz.

gran cantidad de información basura para ocultar lo verdaderamente relevante y favoreciendo la existencia de una gran cantidad de medios que repiten la información producida por las autoridades para simular libertad de expresión.

VIOLENCIA HACIA LOS PERIODISTAS

Los periodistas veracruzanos han sufrido ataques a lo largo de la historia, sin embargo la cantidad y virulencia de dichos ataques a partir de 2005 y particularmente entre 2011 y 2012, han conducido a que Veracruz haya sido considerado como el lugar más peligroso para ejercer el periodismo.

- En México, entre 2000 y 2012 han ocurrido 72 asesinatos a periodistas y 15 desapariciones. En Veracruz, en ese mismo periodo, se han documentado 15 asesinatos y dos desapariciones.
- Veracruz ocupa en este lapso, el primer lugar en asesinatos, con 15, seguido de Tamaulipas con 11, Guerrero con ocho, Michoacán con cuatro y Estado de México con tres.
- Sólo el año 2012 Artículo 19 documentó 207 agresiones (verbal, física, denuncias, psicológica, etc.) contra periodistas, trabajadores de la prensa e instalaciones de medios de comunicación en 25 diferentes estados de la República. 20.34% más de lo registrado el año anterior (35 casos más que el 2011).¹⁹
- Veracruz está en el primer lugar de las agresiones a periodistas entre 2010 y el primer semestre de 2012, con 22 casos.
- Sólo en lo que va del periodo de gobierno de Javier Duarte (diciembre de 2010-2013) han ocurrido nueve asesinatos de periodistas, más de 25 exiliados y tres desparecidos. Por lo menos cuatro ataques (físicos o cibernéticos) a medios, seis despidos por razones políticas, 11 agresiones a periodistas por servidores públicos.
- De los siete asesinatos registrados a nivel nacional por Artículo 19 contra periodistas en 2012, cinco son de Veracruz.
- Regina Martínez Pérez, 28 de abril, *Proceso*, Veracruz.

¹⁹ Artículo 19, informe 2012.

- Guillermo Luna Varela, 3 de mayo, *VeracruzNews*, Veracruz
- Gabriel Huge Córdova, 3 de mayo, *Notiver*, Veracruz
- Esteban Rodríguez Rodríguez, 3 de mayo, *AZ Veracruz*
- Marcos Ávila García, 18 de mayo, *El Regional de Sonora*, Sonora
- Víctor Manuel Báez Chino, 14 de junio, *Milenio El Portal*, Veracruz
- Adrián Silva Moreno, 14 de noviembre, *Freelance*, Puebla

Fuente: Artículo 19.

La impunidad prevalece en el estado en lo que se refiere a la resolución de los asesinatos de los periodistas. El gobierno estatal ha intentado “dar carpetazo” rápidamente a los procesos inculpando a personas antes de concluir las indagatorias o recurriendo a la tortura. Peor aún, se criminalizó a las víctimas y se ha intentado desestimigarlas a toda costa. Se aprovechó la muerte de los periodistas, en particular la de Regina Martínez, para filtrar información y hacer correr el rumor de que las vidas de otros periodistas corrían peligro. Durante 2012 se habló de manera informal de la existencia de una lista de sentenciados a muerte a los que el gobierno no podía proteger.

En 2012, en tiempos electorales, “Los grupos de poder en la entidad recurrieron a las amenazas veladas —a veces por conducto de oscuros funcionarios del gobierno— contra varios periodistas, de los cuales diez se vieron obligados a optar por salir temporal o definitivamente del estado”.²⁰

A la violencia ejercida contra los periodistas, hay que sumar las presiones gubernamentales que se ejercen sobre ellos a través de los propios dueños de las empresas:

- Despidos injustificados.
- Ser cambiados de fuente de información sin explicación.
- Que se maneje la información a “modo” y “gusto”, de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Estado.
- Que se “bajen” notas que hagan quedar mal al gobierno de los portales informativos.

²⁰ Artículo 19, informe 2012.

Todas esas formas de violencia y presión tienen como contexto la precariedad laboral cotidiana:

- No profesionalización
- Salarios bajos
- No seguridad laboral ni asistencia médica
- Inexistencia de protocolos de seguridad

COHECHO, EL “CHAYOTE”, “SUBVENCIÓN” O COIMA

El método de control de la información más socorrido en Veracruz es el cohecho. El famoso “chayote” que se ha utilizado en todas las administraciones gubernamentales del siglo XX a nivel nacional y estatal, en Veracruz toma visos de escándalo en las dos últimas administraciones. Este soborno ofrecido por las autoridades, por actores privados y en tiempos más recientes por el crimen organizado a fin de comprar el favor de los periodistas, toma diversas formas.

Los convenios publicitarios

Una forma pseudolegal de brindar estos favores son los convenios de información que otorga el gobierno del estado de manera discrecional y secreta a los medios. La información se maneja de manera oculta a través de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado, quien reparte los fondos de manera discrecional y hace las recomendaciones correspondientes a los medios no disciplinados. La secrecía de los convenios publicitarios con los medios está protegida por las leyes estatales.

...De manera extraoficial se habla de 2 mil millones de pesos anuales entregados a medios de comunicación... El gobierno se vuelve cliente del medio y los dueños y directivos dejan de entender que la venta de publicidad implica el espacio aire y no la línea editorial. Y en este estado, el hecho que el gobierno sea cliente de un medio, implica que tiene que controlar la línea editorial.²¹

²¹ Mary Jose Gamboa (periodista) citada por Martínez (2013).

No sólo los directivos toman parte en esta negociación, sino los propios periodistas, en particular los columnistas y articulistas destacados, que tienen a su cargo, además de escribir para el periódico, la actividad de vender publicidad a los actores políticos y económicos, con un porcentaje de beneficio para ellos. Los periodistas no sienten que su punto de vista se compromete al recibir dinero de los actores sobre quienes escriben (Mar, 2012).

Las “dádivas” en especie

Durante el sexenio de Fidel Herrera (2004-2010) esta estrategia se delineó con especial claridad: el mandatario regaló a los periodistas autos, tarjetas de tiendas departamentales, prodigó otros favores como créditos para viviendas y facilitó becas a los que quisieron hacer cursos relámpago de periodismo en el extranjero.

En la actual administración, la estrategia ha continuado en la medida de las posibilidades económicas del estado: se siguen pagando viajes a algunos periodistas al extranjero y rifando autos en los días de la libertad de expresión.

Las “dádivas” políticas

Una de las formas que ha tomado el cohecho a medios y periodistas ha sido el otorgamiento de candidaturas políticas en los diversos partidos,²² a dueños, periodistas y ex voceros, sea por genuino interés político o como medida de protección frente a las acciones represivas en su contra, como lo expresó una periodista crítica que buscó una diputación en el partido de oposición. Otros dueños de medios ya tenían puestos gubernamentales desde antes, así como notarías y otras prebendas.

Por otro lado, borrando la línea entre políticos y periodistas, la misma directora de comunicación social, Gina Domínguez, es accionista de una estación de radio y

²² Se habla de una quinta parte de los 30 candidatos del PRI y por lo menos una persona del PAN (Zavaleta, 2013).

un rotativo en la capital de Veracruz (Velázquez, 2013). Para entender mejor esta dinámica, es preciso hacer un análisis detallado de la propiedad de los medios en el estado que no emprenderemos aquí.

LA “PROTECCIÓN” A LOS PERIODISTAS

Por otro lado, los dos gobernadores, cuya administración estudiamos, han intentado presentarse como defensores de los periodistas creando diversas instituciones de protección y ayuda que tienen poco éxito. Con ello esperan ganar el favor de los comunicadores y seguir fomentando el clientelismo y la simulación, brindando a cuenta gotas como una graciosa dádiva, lo que debería ser un derecho.

Cuando ocurrieron las primeras agresiones graves a los periodistas en el sexenio de fidel Herrera, éste creó en 2005 una Comisión Estatal de Defensa de los Periodistas, e incluso una fiscalía especial con este mismo propósito, sin embargo, los casos resueltos fueron mínimos y menores. Javier Duarte, actual gobernador, restructuró la Comisión en 2012, pero su actividad ha estado envuelta en constantes escándalos por su ineficiencia y la falta de claridad en el manejo del presupuesto.²³ El 7 de junio fue reinaugurado el Colegio de Periodistas, institución gubernamental, no civil, que ofrecerá carreras profesionales y posgrados a los trabajadores de los medios.

SATURACIÓN

La paradoja en términos de comunicación en Veracruz en los últimos años, es la aparente abundancia de información, incluso la saturación, sin embargo, esta

²³ El 6 de junio de 2013 se publicó una entrevista con la secretaria ejecutiva de la Comisión para la Protección a Periodistas, Namiko Matsumoto, en la que se informa que 95% de los asuntos tratados por la comisión habían sido resueltos. Sin embargo, estos casos son los siguientes: 33 casos fueron “gestiones”; 43, asesoramientos jurídicos; 14 solicitudes de atención y cinco medidas de protección. *Diario de Xalapa*, 6 de junio de 2013, 15A y <http://alcalorpolitico.com/informacion/si-se-da-seguimiento-a-casos-de-agresiones-de-elementos-de-ssp-a-reporteros-117520.html>

aparente abundancia tiene como objetivo distraer la atención de la información verdaderamente relevante. Termina convirtiéndose en una farsa, un remedio de pluralidad y una burla a la libertad de expresión real.

La gran cantidad de periódicos (impresos y digitales) que circulan en el estado, es leída por una mínima cantidad de personas y a veces, por nadie. Recientemente, la directora de comunicación social del gobierno del estado, Gina Domínguez, declaró que existe una gran cantidad de medios en el estado (habló de 1 400) y aseguró que “para todos hay todas las garantías para el ejercicio”.²⁴ Es preciso recalcar que una buena parte de este número de medios (si realmente existe) es efímero, vive del subsidio del gobierno y carece de lectores. Este tipo de medios es, sin embargo, sumamente útil en los momentos en que el poder gubernamental quiere mandar un mensaje determinado: las plumas alquiladas reproducirán como propio el boletín enviado por la administración estatal a fin de favorecer o denostar una causa o persona, incluso con las mismas palabras. Algo parecido ocurre con columnistas, articulistas y caricaturistas a sueldo en los periódicos más tradicionales que no logran escapar de esta política. En momentos de crisis, un solo titular se podrá leer en todos los periódicos de Veracruz anunciando la línea oficial, las mismas palabras figurarán en columnas y artículos e incluso en cartas enviadas a la redacción por empleados a sueldo del gobierno, tanto en periódicos impresos como los portales digitales.

Respecto a los usos de internet, la situación es similar

En Veracruz, como en otros lugares, han proliferado en tiempos recientes los *hashtags* (#), que hacen alusión a temas específicos en twitter. Desde 2010, el #Reynosafollow se hizo famoso internacionalmente para difundir y comentar temas relacionados con incidentes de seguridad y zonas de riesgo en la ciudad fronteriza de Reynosa. En Veracruz surgieron casi de inmediato #Verfollow y #Xalfollow para Veracruz y Xalapa, dos de las principales ciudades, los cuales resultaron de mucha utilidad para conocer información sobre lo que pasaba en el momento mismo en

²⁴ Cita a *La Jornada*, 8 de mayo de 2013 (Velázquez, 2013).

que ocurría, contribuyendo en no pocos casos, a mantener a la población lejos de los lugares de peligro. Sin embargo, durante 2011-2012 e incluso en 2013, cuando algún suceso específico no debe conocerse, estos hashtags son colonizados por cuentas de usuarios falsos cuya principal función es saturar y desviar la atención, publicando insultos o información irrelevante (videos pornográficos, fotografías provocativas de actrices de moda), de tal modo que la verdadera información queda perdida en ellos.

PREVALECE EL SILENCIO

Como menciona el informe 2012 de Artículo 19, “El mismo proceso de descomposición (que en el noreste) empieza a verse al sur del litoral del Golfo, donde se vive un nuevo y hasta ahora exitoso ensayo de silenciamiento de medios”.

A pesar de haberse agrupado en la zona sureste, Veracruz está más cerca a las características de la zona norte, por la cantidad de periodistas asesinados y desaparecidos, aunque el responsable mayoritario de la violencia contra los comunicadores es, como en los otros estados de la zona sureste, el gobierno y no el crimen organizado.

Existe un casi completo control del gobierno estatal sobre la información que circula en los medios, particularmente la información sobre violencia, sea del fuero común o aquélla relacionada con el crimen organizado. Es importante señalar, sin embargo, que esta información tiene variaciones importantes dentro del estado: en la capital, Xalapa, la información publicada en los periódicos sobre estos temas es cada vez más reducida e incluso en ciertos periódicos impresos como *AZ*, las notas sobre violencia local casi han desparecido. Mientras que en Poza Rica y Coatzacoalcos e incluso en el Puerto de Veracruz, la información de temas de seguridad sigue siendo abundante (aunque no variada ni a profundidad) a través de periódicos especializados en este tipo de notas como *Órale!* y otros periódicos populares como *Notisur* y *Notiver*.

Por otro lado, los mismos medios no han podido unirse para defender los espacios de autonomía. Es importante hacer una revisión del espacio que han ocupado los periódicos al informar sobre los asesinatos de periodistas. Son muy pocos (*Notiver*, *Plumas Libres*) los que han mostrado una política de visibilización

de los crímenes y un reclamo a las autoridades para que se hagan expeditas las investigaciones. Sin embargo, en términos generales, los medios no han defendido a sus empleados y los han tratado con desprecio al no brindarles seguridad laboral y salarios muy precarios que muchas veces los han llevado a aceptar los obsequios de los gobiernos y el crimen organizado. La estrategia de criminalización de las víctimas por parte de las autoridades no es muy distinta a la que han tomado los dueños y compañeros de los medios.

A esto se suma la existencia de muy escasos grupos de la sociedad civil organizada, asociaciones sindicales pasivas, agrupaciones de profesionales muy cercanas al gobierno de Veracruz e intelectuales amedrentados por los recientes ataques a la libertad de discusión de temas relacionados con la violencia.

CONCLUSIONES

El problema aquí planteado es complejo y no se puede arribar a conclusiones fáciles.

No se puede llegar a conclusiones definitivas y afirmar la causalidad de los fenómenos: decir que la cercanía con los poderes fácticos condiciona o determina los contenidos de la nota roja en todo momento sería esquemático y hasta falso. En los intersticios de esos factores condicionantes, se mueve una gran cantidad de posibilidades que escapan a lo institucional y sistémico: dependen de factores personales, incluso íntimos, así como negociaciones en todos los niveles... Por el momento, el investigador tendrá que renunciar a la totalidad.

Lo que se percibe es que las leyes se vuelven referencias teóricas, ya que hay un marco normativo diferente que opera de facto. Y en el caso de los códigos deontológicos, ocurre algo parecido: los periodistas funcionan con códigos mucho más prácticos que se adaptan a la circunstancia particular, aunque muchos de ellos no son éticos en cuanto a la búsqueda de lo mejor por encima de lo bueno y al cumplimiento de la responsabilidad social del periodista: se impone la sobrevivencia y la ganancia personal. Se impone el imperativo categórico: “Plata o plomo”, ya sea que venga de los gobiernos o del crimen organizado.

En cuanto a la moral pública, no hay presión para evitar las prácticas corruptas. Así como se señaló más arriba, en cuanto a que no existen organismos que puedan

vigilar el cumplimiento de los códigos éticos, en la práctica, dentro de una sociedad profundamente corrupta, lejos de haber una presión o vigilancia social sobre las prácticas, existe un continuo incentivo a continuar con ellas, aunque por supuesto, hay diferencias regionales.

No existen o existen muy pocos elementos culturales de identidad profesional, de autoestima, valores y criterios compartidos, prácticos e instituciones de formación profesional, nos enfrentamos a un panorama de relaciones subjetivas entre periodistas, gobiernos y crimen organizado.

Existen por otro lado, algunas asociaciones de periodistas, aunque la mayor parte de ellas no son independientes de los gobiernos. También existen en los últimos tiempos ONG's nacionales e internacionales como Periodistas de a Pie, Reporteros sin fronteras, Artículo 19, Freedom House, y otras que intentan revertir esta situación.

En cuanto a la pregunta ¿quiénes son las víctimas? Podemos responder que los periodistas, que son amenazados, violentados, silenciados, pero también los lectores, que no son informados con veracidad y responsabilidad sobre temas de seguridad; incluso las empresas mediáticas son también víctimas, ya que están viendo cómo se tambalea su credibilidad y los lectores emigran lentamente hacia otras propuestas informativas como los blogs.

ALGUNAS PROPUESTAS

Se dijo al principio que los códigos deontológicos no pueden funcionar si no han sido planeados por los mismos actores. Es preciso que se establezcan este tipo de códigos éticos de manera consensada con quienes deben observarlos.

Asimismo, deben existir cuerpos colegiados que puedan establecer una vigilancia de la observación o no de dichos códigos, es decir, a nivel interno, consejos editoriales y otros cuerpos independientes incluso de la dirección de medio. A nivel externo, los observatorios son los medios idóneos para establecer una vigilancia desde la sociedad civil y la academia. En este mismo sentido, los ombudsmen, o defensores de la audiencia, con la participación de ejecutivos de empresas, académicos y sociedad civil, deberían estar presentes en los medios impresos de las regiones.

Es precisamente desde la academia que se debe realizar también un trabajo académico crítico, que visibilice las debilidades de periodistas y empresas periodísticas.

La responsabilidad de los propios medios es fundamental, pero también lo es la exigencia, por parte de los lectores, de mejores contenidos.

Una educación (moral) de los periodistas, una toma de conciencia es elemental. Esto se está haciendo poco a poco a través de cursos y talleres, como los que lleva a cabo la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano.

Es preciso, asimismo, exigir transparencia en los convenios publicitarios. También se ha tenido en algunos lugares la experiencia de que algunos periodistas se unan y denuncien el cohecho (Rodelo, 2009).

La participación ciudadana en el espacio público ha sido de especial importancia, a través de medios no convencionales (blogs, twitter, redes sociales como facebook, etc.), para denunciar hechos de violencia que han permanecido silenciados en los medios convencionales. Esto puede ser el inicio de una sociedad civil que exija una mejor información.

Es preciso también crear espacios de debate, información o discusión: foros, talleres, cursos informativos en donde se informe tanto a periodistas como al público, de los valores éticos y prácticas periodísticas que se llevan a cabo en otros lugares del mundo y las experiencias que han sido de utilidad en el mismo país.

REFERENCIAS

Animal Político (2012), “83 agresiones de periodistas en primer semestre de 2012”: Artículo 19, 4 de julio, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/07/funcionarios-publicos-principales-agresores-de-periodistas-articulo-19/>

Article 19. Defending Freedam of Expression and Information (2012), informe para la ONU, 20 de marzo.

Blázquez, Niceto (2002), *La nueva ética en los medios de comunicación*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.

Campos Garza, Luciano (2013), “Nuevo León: la ficción de la reducción criminal”, *Revista Proceso*, México, 1927, 6 de octubre de 2013, pp. 30-33.

- De León, Salvador (2012), *Comunicación pública y transición política. Los rasgos de lo global en el periodismo local. Un estudio situado*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Estrada Carreón, Luis Felipe (2011), “Entre los medios y los fines ¿A quiénes sirven las imágenes de violencia en México”, en *Cuartoscuro*, Agencia de Fotografía y Editora, cuartoscuro.com.mx, 10 de febrero.
- Fernández Chriestlieb, Fátima (2002), *La responsabilidad de los medios de comunicación*, México, Paidós.
- Gómez, Rodrigo y Gabriel Sosa Plata (2011), *Los medios digitales*, México, Programa de Medios de Open Society 2012, Open Society Foundations, disponible en http://www.cft.gob.mx/work/models/cofetel_2008/Resource/12934/Los_medios_digitales_Mexico.pdf
- Hernández, María Elena y Frida Viridiana Rodelo (2010), “Dilemas del periodismo mexicano en la cobertura de la “Guerra contra el narcotráfico” “¿periodismo de guerra o de nota roja?”, en Rodríguez, Zeyda, (coord.) *Entretejidos comunicacionales. Aproximaciones a objetos y campos de la comunicación*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 193-228.
- Hernández, María Elena (2010), “Franquicias periodísticas y sinergias productivas en la prensa mexicana: en busca de nuevos modelos de financiamiento”, en María Elena Hernández (coord.), *Estudios sobre periodismo. Marcos de interpretación para el contexto mexicano*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Herrán, María Teresa y Darío Restrepo (1992), *Ética para periodistas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Iniciativa México (2011), Acuerdo para la Cobertura informativa de la Violencia (ACIV), disponible en <http://juntadea.wordpress.com>, 24 de marzo.
- López Mañero, Cristina (2000), “Los mecanismos de autorregulación en los medios de comunicación españoles”, en Aznar, Hugo y Villanueva, Ernesto. *Deontología y autorregulación informativa*, México, UNESCO, UIA, Fundación Buendía.
- Mar, Guadalupe H. (2012), *Los columnistas políticos en los medios del Puerto de Veracruz*, tesis de Doctorado en Historia y Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Martínez, Omar Raúl (2013), “Responsabilidad periodística y códigos de ética de la prensa del D.F. durante las elecciones presidenciales del 2012”, *Ponencia presentada en el encuentro AMIC 2013*, Toluca, México.

- Martínez, Omar Raúl (2009), *Códigos de ética periodística en México*, México, BUAP-Fundalex-Fundación Buendía.
- Martínez, San Juana (2013), “Periodistas y su peregrinar en Veracruz”, en *Sin embargo.mx* 22. Publicación digital, <http://www.sinembargo.mx/22-04-2013/595030>
- Restrepo, Javier Darío (2004), *El zumbido del moscardón. Taller y consultorio de ética periodística*, México, Fondo de Cultura Económica- Fundación Nuevo periodismo.
- Rodelo, Frida Viridiana (2009), “Periodismo en entornos violentos. El caso de los periodistas de Culiacán Sinaloa”, en *Revista Comunicación y Sociedad*, Guadalajara, no. 12, julio-diciembre, DECS-U de G., pp.101-118
- Trejo Delarbre, Raúl (1997), *Volver a los medios, de la crítica a la ética*, México, Cal y Arena.
- Velázquez, Luis (2013), Columna “Expediente 2013”, 14 de mayo, en <http://www.blog.expediente.mx>
- Villanueva, Ernesto (1999), *Deontología informativa*, códigos deontológicos de la prensa escrita en el mundo, México UIA-Universidad Javeriana.
- Villanueva, Ernesto (2002), *Autorregulación de la prensa, una aproximación ético-jurídica a la experiencia comparada*, México, UIA-Miguel Ángel Porrúa.
- Zavaleta, Noé (2013), “Exconductores de T. V. exvoceros y empresarios, candidatos del PRI-Veracruz”, en *Revista Proceso*, 15 de mayo <http://www.proceso.com.mx/?p=342114>

CELIA DEL PALACIO-MONTIEL

Doctora en Historia por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Autora de siete libros en torno a la prensa en las regiones de México. Investigadora del Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación. Universidad Veracruzana.

ÉTICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y COMUNICACIONES

*Ezio Mosciatti-Olivieri**

RESUMEN

Las comunicaciones y la información son fundamentales para que las personas puedan desenvolverse mejor en sus entornos, particularmente en relación con la seguridad ciudadana, con tantas áreas oscuras tan cambiantes. Los medios de comunicación, el gobierno y sus instituciones no están entregando –porque sus intereses no están puestos en eso– información importante para la seguridad de los ciudadanos. ¿Qué hacer entonces para que los ciudadanos tengan información útil para disminuir el temor y la inseguridad? ¿Cómo incidir para favorecer a los ciudadanos? Se propone una revisión del papel de los medios tradicionales, los nuevos medios y el gobierno en la generación de informaciones relevantes para la seguridad de los ciudadanos.

Palabras clave: medios de comunicación, nuevos medios, información para la seguridad, gobiernos y medios de comunicación.

ABSTRACT

Communications and information are essential for people to better navigate their environments, in particular in relation to the citizen security, which has so many dark and changing areas. The media, the Government and its institutions are not delivering relevant information for the safety of citizens, because their interests are not these. What to do then to provide citizens with useful information to decrease fear and insecurity? How to influence to favour the citizens? It is proposed a review of the role of the traditional media, the new media and the Government in the generation of relevant information for citizens' security.

Key words: media, new media, information for security, governments and media.

* Universidad Alberto Hurtado. Correo-e: ezio@laradio.cl

INTRODUCCIÓN

Vivimos en mundos cada vez más amplios y complejos, más globalizados, donde la información cobra mayor importancia. Pero al mismo tiempo, somos cada vez más dependientes de diferentes comunicadores en quienes debemos confiar o simplemente no tenemos tiempo de verificar. Esta dependencia puede hacer más vulnerables a las comunidades –por exceso de información, por entregar información parcial o por el hecho de obviar determinadas realidades–, pero también reflejan la importancia de los medios en los temas de seguridad, en este caso.

“Impotentes ante el torbellino que sopla a escala mundial, las personas se encierran en sí mismas” (Castells, 1998). Observemos que cuanto más “se encierran en sí mismas”, más “impotentes” quedan “ante el torbellino que sopla a escala mundial”, pero también más inermes van quedando a la hora de decidir lo propio y, por lo tanto, todo cuanto tenga sentido y su personalidad, con gran alegría de los dueños del ciberespacio, que no tienen motivo alguno para temer a los indefensos (Bauman, 2007: 23).

Por otro lado, la seguridad con la que pueda desenvolverse una persona, una comunidad, un barrio, una ciudad, depende de muchos factores. Uno de ellos, y muy importante, es la cantidad y calidad de la información que se posee respecto a la seguridad. En palabras simples, las informaciones, las comunicaciones, los medios de comunicación pueden dar información útil y pertinente que permita desenvolverse mejor en un determinado contexto –incluso inseguro, pero permitiendo a sus habitantes adaptarse a él sabiendo cómo desenvolverse de la mejor forma en esas circunstancias– o puede generar grandes temores creando falsos fantasmas –como sucede en muchas ciudades y barrios con bajísimos índices de victimización y altos niveles de temor–, estigmatizando barrios y comunas completas, grupos étnicos o de determinada nacionalidad, etcétera.

Son muchos los casos que se pueden mencionar de manipulaciones de información para influir en la opinión pública (Estados Unidos ha generado muchas para justificar a nivel internacional “sus” guerras, por ejemplo) o de informaciones que se han dado de tal forma que generan verdaderas sicosis.¹

¹ Por ejemplo con la búsqueda de Bin Laden, al punto que un automovilista atropelló a un peatón que se parecía al líder de Al Qaeda.

Lo anterior refleja el poder que pueden llegar a tener las comunicaciones, tanto en términos positivos como negativos. También muestran la importancia de entender que las motivaciones detrás de ellas pueden ser muy variadas, aunque cada vez más están regidas casi exclusivamente por el mercado –ya sea para sobrevivir, en el caso de muchos medios “tradicionales”, o para generar utilidades–, dependiendo cada vez más de sus públicos y de los avisadores (o anunciantes), los dos principales factores de ingresos.

En síntesis, las comunicaciones pueden ser fundamentales para entregar información que disminuya el temor y entregue información útil en relación con la seguridad. Pero ello se debe dar comprendiendo las reglas y motivaciones que hay en un rubro muy dinámico y cambiante,² que sobrepasa ampliamente los límites de cada país.

Los fenómenos vinculados a las comunicaciones son diversos, muy complejos y dinámicos, como lo son los medios de comunicación, la contingencia y las ciudadanías y públicos de éstos. Por eso, las siguientes reflexiones necesariamente son generalizaciones que recogen de manera burda esa riqueza y dinamismo y, por lo tanto, excluirán muchas realidades y, en particular, medios pequeños que escapan a las lógicas del sistema imperante y dominante en Chile en la actualidad.

DEMOCRACIA, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA

En el marco de sociedades que aspiran a ser democráticas –participación, Estado de derecho, inclusión, pluralismo, equidad, transparencia–, donde la seguridad y ciertas condiciones básicas de convivencia y de abordar, gestionar o transformar los conflictos son esenciales, la información es una necesidad y un derecho básico. Necesidades y derecho a información que incluyen temas de seguridad, convivencia, conflictos y formas de abordarlos.

Este derecho y necesidad de información tiene, para efectos de este abordaje, dos sentidos: por un lado, se parte de la base de que los ciudadanos requieren de

² Basta pensar en lo que ha pasado en la última década con internet, los medios virtuales y las redes sociales.

información relevante y útil para desenvolverse mejor en realidades cada vez más complejas como son las ciudades (sistemas de transporte complejos, sistemas de pagos automáticos, internet, sociedades cada vez más cosmopolitas y multiculturales, etc.). Complejidades que son particularmente difíciles en los ámbitos de seguridad, porque abarca actividades ilícitas –con códigos particulares–, algunas de ellas muy cambiantes. Entonces, las comunicaciones, en vez de generar temor y recluir a los habitantes en sus casas podrían servir para entregar información que permita a las personas aprender a convivir con esas realidades particulares.

Esta necesidad de información surgiría de la idea de que a mayor información de calidad y útil menor incertidumbre, por lo tanto menos temor. Esa información también permitiría tomar precauciones para desenvolverse de mejor forma –tomar mejores decisiones– y ser menos propenso a ser víctima de violencias y delitos.

Esta información tiene que ser fidedigna –tiene que ser verdadera– y creíble, de fuentes confiables, pero además la gente debe poder creerla; ser creíble; estar dentro de lo que está dispuesta a aceptar, y útil –es decir, que sirva para tomar decisiones, para bajar el temor–.

Por otro lado, tiene sentido que se satisfaga la necesidad de que los otros sepan –cuando corresponda– lo que les pasa a ellos, a los ciudadanos, a sus comunidades, de manera respetuosa, que rescate sus miradas y que responda también a sus necesidades y no sólo a las de los medios de comunicación, de las autoridades u otros poderes, como el económico –que financia, a través de la publicidad, a los medios de comunicación. Esto es, que se informe de las violencias que sufren en su diversidad, incluyendo, por ejemplo, las de las policías, funcionarios públicos y otros, pero también de otros aspectos –por ejemplo, de sus organizaciones, de sus luchas, actos solidarios, etc.–, avances, aspectos positivos, de la mayoría de los vecinos, que en general son víctimas y no victimarios, evitando las estigmatizaciones, generalizaciones y la banalización del tema enfocándolo en forma casi exclusiva en función de la sintonía (el *rating*) y de los anunciantes.

Lo anterior, en Chile, se da en un sistema político y económico de “Libre Mercado”, neoliberal, aplicado en el país durante la dictadura cívico-militar en forma muy fuerte, dura y profunda, cambiando de manera dramática el tejido social (más bien destruyéndolo, haciendo más vulnerables a los sectores populares), las culturas e identidades locales, valores, etc., instaurando una sociedad individualista y consumista, una sociedad de consumidores más que de ciudadanos.

El sistema imperante promueve el lucro, una competencia brutal, la concentración y los monopolios u oligopolios. Esto, que puede parecer algo “normal”, ha implicado un cambio en el foco y en la motivación, en los intereses de quienes poseen, en este caso, medios de comunicación.

Además, el Sistema de Libre Mercado tiende a reducir los intereses como las formas de evaluar –éxito, poder, capacidades, etc.– a valores económicos y a fomentar el individualismo, reforzado por la idea que todo se traduce a valor económico, quitándole importancia y sentido a otros valores.

El orden público, reducido cada vez más a una simple promesa de seguridad personal, se ha convertido en un atractivo muy importante, tal vez el más importante, que se ofrece al votante en programas políticos y campañas electorales. El mostrar con todo lujo de detalles las amenazas a la seguridad personal se ha convertido en un recurso muy importante, tal vez el más importante, en la guerra que libran los medios de comunicación para aumentar el índice de espectadores (fomentando todavía más el éxito de la utilización comercial y a la vez política del capital: el miedo). (Bauman, 2007: 44).

No se discutirá en este texto la pertinencia o no del sistema político y económico que impera, ya que no es el objetivo y dada la inexistencia de uno alternativo con posibilidades reales de reemplazarlo a corto o mediano plazo.

PRINCIPALES ACTORES “LOCALES”

Abordaremos el tema de la ética y las comunicaciones referidas a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de tres grandes sectores o grupos de comunicadores “locales”, partiendo de la base de la dificultad de influir en las grandes cadenas trasnacionales de televisión, de medios en internet y redes sociales que no están sujetas a reglas “locales”:

- a) Medios “tradicionales” de comunicación: impresos (diarios, revistas), radios y televisión abierta, que subsisten básicamente de la publicidad, y que paulatinamente responden a criterios de “mercado”.

- b) Los nuevos medios de comunicación: internet, redes sociales que no sean o pertenezcan a medios tradicionales. Entendemos que la definición puede ser ambigua y cuestionable, pero está hecha en función más bien de los propietarios y de la lógica de funcionamiento más que a los soportes o a los públicos. Sus motivaciones son muy diversas y muchas veces no requieren de publicidad para existir. Muchas veces son de corta duración o tienen fuertes mutaciones.
- c) El Estado, en especial el gobierno central, entendiendo que, si bien no es un medio de comunicación, es un actor fundamental en la seguridad de un país, genera parte importante y fundamental de la información sobre el tema y aspectos relacionados y es un agente muy relevante en el financiamiento de medios de comunicación, a través de publicidad, de fondos “concursables”, etcétera y de agentes que generan o elaboran información.

El primer grupo responde a los grandes conglomerados o empresas de comunicación, los que por tamaño, número de lectores, auditores o telespectadores como por la llegada a grupos de poder tienen los mayores impactos e influencias en grandes sectores de la población, en grupos económicos y políticos. Tienen la capacidad de seducir, dar exposición a líderes políticos y religiosos, intelectuales, artistas, exhibicionistas varios.

Son medios en general consolidados y muchos de ellos actualmente están pasando –y algunos desde hace varios años– por problemas económicos y de públicos (por ejemplo, muchos diarios y periódicos han cerrado en Occidente en los últimos años) dado el rol que han tenido los nuevos medios y los efectos de las redes sociales como medios de difusión e información. Otro factor, son los altos costos de estos medios, en especial de diarios, por la impresión y distribución, con la desventaja de lo relativamente lento del proceso en relación con los otros medios. Pero también esto afecta a los otros medios, que han visto cómo la inversión en publicidad se reparte en más medios y soportes publicitarios, televisión pagada, publicidad en paletas urbanas, etcétera.

La propiedad de estos medios ha tenido grandes cambios en los últimos 30 años, no sólo en términos de concentración (que ha sido brutal, atentando incluso contra la libertad de expresión y la democracia al limitar la posibilidad de difusión de algunas ideas y posturas, por ejemplo la de grupos de pueblos originarios, pero también reduciendo a la mínima expresión a los medios locales en ciudades que

no son capitales regionales o provinciales), sino también con el ingreso de nuevos actores, capitales extranjeros –en especial en radios– y empresarios de otras áreas, como minería o *retail*.

Este grupo ha ido teniendo un importante giro en sus motivaciones, pasando de un cierto espíritu de servicio a la comunidad, de “culturizar”, de comunicar cierta mirada política, cultural, económica, etc., a ser casi exclusivamente empresas centradas en la rentabilidad económica –en forma directa o indirecta– o a sobrevivir, lo que tarde o temprano lleva a que los aspectos económicos sean preponderantes. Y donde, si existe cierta mirada, en general responde a su carácter de empresa, siendo solícito a sus audiencias, a sus avisadores, y sólo después a esos otros criterios o mirada.

El segundo grupo corresponde a un cambio profundo en las formas y medios de comunicar que implica una revolución en quiénes comunican y cómo lo hacen, y en quienes son sus receptores, sus públicos, así como en los tiempos de comunicación.

Este es un sector muy difícil de definir, de acotar, dado su gran dinamismo, y de saber en realidad quiénes están detrás de ellos. Saber desde dónde comunican y cómo funcionan, pero también por qué muchos son efímeros, de corta duración, o mutan con otros nombres o en quienes los dirigen.

Lo relevante de este grupo es que todos pueden comunicar –y, en este sentido, tienen un importante potencial democratizador– pero, al mismo tiempo, fragmentan y atomizan la información. Se pierde la noción de que un medio puede dar una información general, que permita estar bien informado de todo. En definitiva, este sector ha debilitado la credibilidad de los medios tradicionales o, al menos, ha ido fijando la idea de que se debe salir a buscar la información que a cada cual interesa, pasar de una actitud pasiva a una activa. Que en otros lados está la información más inmediata, instantánea, y, sin lugar a dudas, la más específica y particular que a uno le puede interesar, al generar muchos medios de nichos.

También, posiblemente, ha llevado a ir instalando la idea de que no es necesario estar informado de todo, sino sólo de lo que a cada cual interesa. En cierto sentido, ha llevado a crear diversos “mundos” y grupos con determinadas afinidades, fomentando identidades múltiples y fragmentadas reunidas sólo por algunos temas más masivos y transversales. Identidades menos arraigadas, efímeras, transitorias, desecharables, volubles, más proclives a las modas, al consumo.

Finalmente, se ha incluido al Estado –gobierno, justicia, policías, etc.–, entendiendo que es una entidad relevante no sólo como actor(es) activo(s) para gestionar temas de convivencia y seguridad, sino también como generador –o potencial generador– de información relacionada con estos temas y como comunicador de información sobre delitos y violencias, sobre las políticas y programas referidos a convivencia y seguridad.

La complejidad como la dificultad para obtener mucha de la información –de policías, servicios públicos, encuestas, estudios, etc.– hace que el Estado y el gobierno en particular jueguen un rol fundamental en la generación de la información y en su difusión.

SÍNTESIS DE CÓMO FUNCIONAN LOS MEDIOS

En el grupo de los medios tradicionales se ha ido produciendo un cambio en la propiedad de los medios y en sus objetivos. Lo primero es que se ha ido produciendo una fuerte concentración de medios tradicionales en pocas manos, producto del marco legal (que permite, por ejemplo, que las radios repitan la señal a lo largo de todo el país, dejando en mal pie a las radios locales para competir), como por efecto de los altos costos asociados a la televisión o a los medios impresos.

En Chile, por dar un par de ejemplos, existen sólo dos grandes conglomerados de prensa escrita, que, además, no difieren mayormente en su mirada respecto a la realidad, y en radio, dos grupos radiales –extranjeros- poseen una veintena de cadenas radiales –una señal generada en Santiago con muchas repetidoras en las principales ciudades del país).

Estas empresas privilegian, directa o indirectamente, las utilidades por sobre otras consideraciones. Resulta muy interesante para entender mejor este punto ver el documental *El diario de Agustín*, de Ignacio Agüero (2008), sobre la participación política del diario *El Mercurio* en el golpe militar de 1973 durante la dictadura, y su posterior trasformación (del diario como del mundo político).

En este grupo, los medios responden preferentemente a las mediciones de auditores, lectores o telespectadores, es decir, al mercado que lleva a priorizar la cantidad de “contactos” –que es la variable más importante para fijar el costo de la publicidad, principal fuente de financiamiento de los medios–, es decir que

va decidiendo contenidos, tiempos destinados a éstos y horarios en que éstos se difunden con base en estas mediciones. El caso de la televisión es particularmente brutal. Estas mediciones, esta presión por las audiencias, lleva muchas veces a ritmos frenéticos, a tratar de estar siempre delante de los demás, estar antes con la noticia, con la información, generar la “pauta” informativa –imponer temas o la “agenda” informativa–, cayendo muchas veces en centrarse en temas irrelevantes e incluso absurdos pero que generan “ventas”.

Por otro lado, la publicidad básicamente la contratan empresas y los gobiernos; salvo en períodos electorales, donde también son relevantes los partidos políticos. Y ellos también inciden –directa o indirectamente– en los contenidos. Así pueden presionar para vetar o hacer despedir un periodista, tratar de impedir que se trate un tema, dar espacio desproporcionado a sus posturas o simplemente llegar al acuerdo de que no se traten temas que afecten a las empresas que contratan publicidad en el medio.

Por supuesto, se producen algunos choques entre las demandas de las audiencias y las necesidades de los avisadores. Es lo que ha pasado con programas de denuncias como Contacto de Canal 13, o las denuncias de organizaciones ciudadanas de consumidores.

El segundo grupo es más difuso. Más allá de los medios que han nacido o son versiones digitales de medios de comunicación tradicionales, o de otros financiados o al alero de éstos o de grandes empresarios, lo cierto es que hay un gran dinamismo y cambio en medios que surgen, florecen y luego se marchitan o desaparecen. Una sobre población de medios y de información que tiene un dinamismo e inmediatez envidiables que ha hecho que los medios tradicionales tengan en ellos una fuente importante de información y señales claras de lo que algunas audiencias quieren o les está interesando. No en vano dedican gran esfuerzo y destacan sus presencias en soportes como twitter y facebook.

Sin embargo, los nuevos medios son, por un lado, una gran apertura para democratizar las comunicaciones, donde fácilmente se pueden crear medios y hacer circular información. Junto con ello se produce una gran saturación de información, donde es difícil dilucidar lo que es cierto de lo falso, lo que es información de lo que es opinión, datos fiables o cuestionables, lo importante de lo irrelevante. Estos medios satisfacen sus necesidades de comunicar –o de denunciar–, más que abocarse a las necesidades de las ciudadanías. Pero se mezclan

con medios creados para vender productos o servicios, que son parte de campañas publicitarias o políticas, donde la falta de contexto es común.

El gobierno genera y entrega información básicamente en función de dos objetivos: por un lado para poder tomar decisiones, para generar políticas y proyectos; y, por otro, para lograr apoyo ciudadano y de diversas entidades en función de los resultados obtenidos en materia de seguridad, aspecto muy valorado por la población y los empresarios.

De esta forma, el gobierno y el Estado realiza encuestas, mediciones, genera estadísticas con base en denuncias realizadas a las policías, tipo de delitos, etc., pero toda esta información es en función de sus intereses, y no pensando en los ciudadanos ni en el potencial que esta información puede tener en una política de convivencia y de prevención de violencias y delitos.

SÍNTESIS DEL PROBLEMA: INTERESES Y LÓGICAS DISÍMILES

Se parte de la necesidad de información útil y fidedigna por parte de la ciudadanía para disminuir la incertidumbre y el temor, para disminuir las posibilidades de ser víctima de violencias y delitos, y para que se sepa lo que se está viviendo: satisfacer la necesidad de reconocimiento de ser víctimas de ciertas situaciones de violencia, de injusticia, sin por ello ser re-victimizados ni estigmatizados.

Por parte de los medios de comunicación existe el objetivo de obtener ganancias, por lo que sus objetivos son tener las máximas audiencias al menor costo, vinculado a que se les contrate publicidad al mayor valor y tener la mayor fidelidad con los anunciantes y las audiencias. O al menos existe la necesidad de sobrevivir económicamente, lo que resulta para muchos medios bastante difícil.

En función de lo expuesto, hemos visto cómo se han censurado programas de investigación que afectaban empresas, o a periodistas que han cuestionado el actuar de grandes empresarios. O el que espacios informativos se saturan de información irrelevante, pero que sube los niveles de audiencia, como poner, por ejemplo, una “investigación” de casi 20 minutos en un noticiero de 60 minutos sobre el porqué algunas mujeres no se depilan.

En el grupo de los nuevos medios, simplemente se está frente a una realidad nueva, muy dinámica y sin normas ni códigos definidos; y dado el aceleramiento

progresivo de los cambios cabe preguntarse si alguna vez se estabilizará. En este sentido, estamos frente a un sector que es difícil encasillar, definir a qué responde. Lo que con mayor certeza podemos afirmar es que genera gran cantidad de material y de información, que muchas veces no se sabe qué tan fidedigna o cierta es, cuyas fuentes no siempre son comprobables.

En el sector gubernamental muchas veces prevalecen las “razones de Estado”, o más bien los intereses contingentes y partidarios del gobierno de turno. La seguridad, las violencias y delitos no sólo son uno de los temas que más importan y preocupan a los ciudadanos de Latinoamérica, también es un aspecto que muchas veces pone en cuestión la autoridad y la capacidad real de gobernar y de estar presente en los territorios, en especial en los barrios más estigmatizados –en forma seria y constante–, segregados y en los menos “visibles” tanto para el resto de la sociedad como para los medios de comunicación.

En este sentido, cabe destacar la propuesta de Plataforma de ciudades, plasmada en su guía para elaborar una estrategia de comunicaciones, donde plantea que

La seguridad no es sólo un problema objetivo (comisión de delitos, violencias, victimización), sino también subjetivo (percepción de inseguridad) y que, por lo tanto, no bastan las respuestas clásicas orientadas a reducir el fenómeno, sino que es necesario un trabajo que apunte a la cohesión de la ciudadanía, la valorización de los lazos sociales de solidaridad, la certeza de los derechos y oportunidades sociales (Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado, 2010).

Al respecto propone priorizar

La comunicación social de la seguridad, la que involucra un análisis profundo de los procesos comunicativos implicados en la temática: la producción de información; la producción de conocimiento y función pedagógica; la producción de valor y función persuasiva (Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado, 2010).

Lo anterior muestra, pero no garantiza, que las instituciones del Estado asuman un rol activo en relación con la generación y difusión de la información destinada a las necesidades de las personas. En síntesis, las necesidades y lógicas de funcionamiento

de estos grupos no se ajustan, rara vez calzan con las necesidades de información de las comunidades y de los ciudadanos respecto a la seguridad ciudadana. Cada grupo –y al interior de cada grupo– tiene sus propios intereses y éstos no están supeditados ni se relacionan al bien común. Y a eso se suma el hecho de que generar información seria y útil, saber interpretarla y darle uso es una labor compleja de mediano y largo plazo, que requiere equipos, capacidades, coordinaciones entre varias instituciones, públicas, y organizaciones, en particular comunitarias, trabajo y recursos.

Paréntesis reflexivo

Umberto Eco, en el ensayo “Las velinas” del libro *Construir el enemigo*, plantea dos formas de censura. La censura original de las “velinas”, que eran las hojas calco que mandaba el gobierno fascista italiano indicando qué se podía publicar y qué no. Una censura burda, directa, sin posibilidad de interpretaciones o de sutilezas.

Y la “censura” de las otras “velinas” –las de los programas de farándula, esas que por trasladar papelitos, notas, dando instrucciones a los conductores de los programas recibieron, de quienes recordaban aún, las velinas originales, así las nombraron. Esa censura basada en la inclusión de información superflua generando confusión sobre qué es importante y qué no, trivializando temas de peso, o las de los excesos de “información”, al punto de hacer difícil jerarquizar o simplemente logrando que nada sea relevante. La censura por el exceso de información, por la sobresaturación sin jerarquización, sin orden, por el embotamiento de la capacidad de entender, de concentrarse, de los sentidos, de percepción… entonces lo liviano, lo digerido, lo que requiere el mínimo esfuerzo, viene bien.

Censura que elimina la información o al informante. O la censura más sutil –ya que no elegante– generada por el exceso, por la sobresaturación, por la confusión. La censura de llenar los sentidos con estímulos banales, sobresaturando, “atontando” los sentidos y la capacidad de percibir, discernir.

En lo anterior, caben diarios tan grandes que es difícil descubrir qué vale la pena y qué no, o noticieros donde se mezcla la votación de un proyecto de ley importante con el último rumor sobre una modelo o los cinco consejos para no engordar antes de las vacaciones.

“Vivimos revolcados
en un merengue
y en un mismo lodo
todos manoseados” (Cambalache, Enrique Santos Discépolo)

Pero si se quiere seguir en este proceso de banalización de todo en función de la necesidad de audiencias sea para obtener ganancias o para sobrevivir, podemos llegar a la siguiente cita de Jaime Retamal (2013: 60-61):

¿Cómo es posible “hacer que los seres humanos sean superfluos como tales”? Esto sucede –dice Bernstein– apenas se elimina toda impredecibilidad, que en los seres humanos equivale a la espontaneidad (Bernstein, 2006).

O la pregunta prestada de Hannah Arendt: “¿Cómo una persona corriente y normal, que no es ni un imbécil ni un adoctrinado ni un cínico puede ser absolutamente incapaz de distinguir el bien del mal?”

El exceso de información y de estímulos, todos mezclados, por un lado lleva a hacer perder la sensibilidad, la capacidad de observación, de discernir como de sorprenderse (en especial si los medios están compitiendo por ganar la atención de las audiencias, es decir, creando cada vez estímulos mayores), y por otro estimula ciudadanos pasivos, donde todo pasa a ser lo mismo, medio real y medio irreal. Donde los ciudadanos son espectadores y no actores. Donde farándula y guerra, hambrunas y despilfarro y banalidad están mezclados y uniformados por ritmos, tonos y, en especial, por la superficialidad.

EL MERCADO

El mercado funciona básicamente en relación con un objetivo casi único: obtener el máximo de utilidades. Las variables económicas (inversión, costos de funcionamiento, depreciación, devaluación, etc.) se reducen y se limitan a las estrictamente necesarias para ese objetivo rector: la mayor ganancia posible.

Al integrarse los medios de comunicación como un rubro empresarial más –en un rubro cada vez más dinámico, con mayor competencia y concentración–,

es entonces la utilidad, las ganancias que generan, directa o indirectamente, la principal variable con la que, en su mayoría, funcionan.

El generar las mayores ganancias como principal y casi único objetivo, hacen de los medios de comunicaciones empresas con características particulares, pero donde el carácter informativo sólo es relevante en función de su objetivo económico principal. Y para los que no es así están en serias dificultades para sobrevivir, por razones de audiencias y de costos, porque los costos de los medios informativos son, comparativamente, muy altos –departamentos de prensa grandes, con presencia territorial, con la necesidad de informar de manera “completa” y rápida, etcétera.

A lo anterior, se suma que la inversión en publicidad se ha ido concentrando en la televisión –con costos muy altos y con fuerte competencia con la televisión por cable, los canales extranjeros–, que debe próximamente afrontar los fuertes cambios que tendrá con la televisión digital, y por otro con la diversificación de los medios en internet, con un crecimiento explosivo.

En este sentido, parece que lo razonable –o más bien lo posible en lo inmediato o más cercano– es ver qué posibilidades hay para regular o incidir en el mercado en términos positivos para las ciudadanías y para mejorar, en particular, ciertos aspectos vinculados con la prevención, la convivencia y las violencias.

¿Pero cuáles son las posibilidades de intervenir el mercado sin cambiar el sistema político y económico? ¿Es posible reorientar los intereses o el mercado para que realmente exista un sistema de información, de comunicaciones y medios de comunicación que entreguen información concreta, útil y oportuna a los ciudadanos?

¿QUÉ HACER?

No se debe renunciar a entregar información útil y cierta sobre convivencia, seguridad y violencia a los ciudadanos. Es decir, se debe responder al derecho a la información por parte de los ciudadanos y de las comunidades, más allá de que son estos mismos ciudadanos y comunidades quienes “deciden” a través de sus opciones de “consumo” de los medios de comunicación (lo que redunda en las mediciones de audiencias) qué se muestra, qué se habla, qué se escribe.

Por otro lado, hay una gran exigencia en términos de financiamiento –la crisis económica de muchos medios tradicionales, de diarios y radios que han debido

cerrar– que lleva en forma muchas veces desesperada a buscar maneras de aumentar audiencias y, así, lograr el financiamiento del medio y, en lo posible, ganancias.

También está la necesidad de esa gran cantidad de personas y agrupaciones por comunicarse, por generar redes, con objetivos y motivaciones muy diversos, una suerte de Torre de Babel que resume y sintetiza una necesidad de expresarse, de participar, de democratizar las comunicaciones. De compartir, de generar vínculos y redes, ser ciudadanos del mundo, libres y con pocas ataduras.

Finalmente, tenemos al gobierno. Algunos tienen problemas con los números y no tienen la capacidad ni habilidades para trabajar con ellos, pero todos, de una u otra forma, con mayor o menor descaro –o con bastante mesura y pudor– han manipulado la información para su propio beneficio en la aprobación ciudadana –también en beneficio de egos, que en estos ámbitos no flaquean–, en la posibilidad de mantenerse en el poder.

Es decir, gobiernos que generan, tienen y elaboran información, pero están centrados más en sí mismos –en gobernar desde el poder– que en la ciudadanía. Más en conservar el poder que en hacer un mejor gobierno.

Partiendo de la base de no modificar en lo sustancial el sistema económico, se sugieren las siguientes medidas:

1. Regular a la prensa (en contenidos y posibilidad de réplica).
2. Regular los medios en internet y redes sociales.
3. Generar mecanismos de transparencia para que el gobierno y sus instituciones entreguen en forma regular y sistemática la información que levantan y elaboran.
4. Crear las condiciones para que organizaciones no gubernamentales o ciudadanas tengan observatorios para analizar el comportamiento de los medios de comunicación como del gobierno y sus instituciones e instancias para generar y analizar información.

Regular a la prensa

Los medios de comunicación seguirán respondiendo a sus intereses o necesidades económicas. En este sentido se puede exigir el cumplimiento de ciertas normas básicas mínimas como: citar fuentes, no mostrar menores de edad, prohibir imágenes de personas asesinadas, o prohibirlas en portadas o exhibirlas en determinados horarios, etcétera.

También se podría indagar en una figura similar al derecho a réplica que existe cuando se ha dado una información errónea o falsa. Así, si un medio ha informado sobre un determinado hecho o sobre un barrio, que exista el derecho a exigir igual trato –duración y horario– para mostrar la versión de los otros, de la comunidad. El solo hecho de que exista una herramienta tal, y que se invoque una cuantas veces, haría que los medios fueran más cuidadosos en el manejo de la información.

Otra forma de regular a los medios es incidiendo directamente en su “mercado”, lo que puede hacerse a través de, al menos, dos vías: con el aporte de información que quede a disposición de los medios, que estén procesados (dada la incapacidad de los medios de hacerlo) y sean difundidos y por lo tanto que estén o creen “agenda” noticiosa; creando medios, estatales o ciudadanos, que hagan que los medios consolidados reaccionen frente a ellos.

Regular los medios en internet y redes sociales

A los medios nuevos se les debe exigir ciertas condiciones mínimas que mejoren la calidad de la información que entregan, pero sin que pierdan su autonomía ni su dinamismo. Lo anterior se podría lograr con la certificación de los medios que lo deseen y que cumplan con ciertos requisitos y normas básicas para lograr medios e informaciones fidedignas. Estas certificaciones podrían ser realizadas por un organismo independiente, ciudadano, ONG o una universidad.

Esto podría dar ciertas garantías a quienes visitan o consultan esos medios y también podría incorporar ciertas reglas –asumidas en forma voluntaria– que regularan el sector sin restarle dinamismo ni atentar contra su capacidad democratizadora.

Otro camino, alternativo o complementario, es generar las condiciones para propiciar y consolidar medios ciudadanos locales, como radios y canales de televisión comunales o de barrios. Una forma de consolidarlos es potenciar redes de medios locales, generando sinergias, compartiendo información, dando mayor fuerza. Sin embargo, éstos son fácilmente presa de partidos políticos, iglesias o caudillos locales.

Sobre el gobierno y el Estado

Al Estado y al gobierno en particular, se le debe exigir que genere, entregue y difunda información útil, confiable y pertinente para los ciudadanos y las comunidades, y que sea transparente en informar cómo genera la información, que no oculte información –a menos que afecte seriamente la seguridad y procesos de investigación–, que no deje de investigar por temor a verse afectado en su credibilidad, etcétera.

En este proceso de generar y entregar información debiera haber un primer proceso para garantizar que la información generada por los distintos organismos del Estado sea seria, confiable y útil. En un segundo momento el esfuerzo debiera ir dirigido a que la información generada por los distintos organismos sea compatible entre sí, produciendo informaciones complementarias, que se puedan potenciar.

Otra etapa, posterior o simultánea, es generar los medios para difundir, de manera ordenada y sistemática, la información generada a la ciudadanía. Para ello se vislumbran diversos medios, desde informes periódicos, una página web, una revista o un periódico. Todos ellos pensados no en la perspectiva de competir con medios de comunicación existentes, sino como una forma de incidir en éstos y como un servicio del Estado a los ciudadanos –en forma directa o indirecta, al entregar esta información, extensa y diversa, a los medios de comunicación–, al entregarles información pensada para ellos.

Lo más probable es que el gobierno, el Estado, el poder, no abandone sus prácticas de pensar en conservar o acrecentar su poder, en entregar información de acuerdo con sus intereses y no en los de los ciudadanos.

Apoyo a las ciudadanías: que posean sus propios observatorios y que tengan capacidad de generar y analizar la información

Si existen dificultades para controlar o incidir en los medios tradicionales de comunicación, en los nuevos medios de comunicación o en la información que genera y difunde –y maneja– el gobierno y el Estado, entonces se debe trabajar con los que debieran ser los interesados: las ciudadanías.

Entonces, si bien los puntos abordados con anterioridad pueden y debieran incidir en tener más y mejor información sobre temas de seguridad y violencias, también se necesita una o varias entidades que se aboquen, sin necesidad de preocuparse de financiarse ni del financista, a recopilar, elaborar y entregar información ligada a temas de convivencia y prevención donde su foco sean los ciudadanos y sus necesidades de información.

Podrían ser observatorios, institutos u otros organismos que pudieran seguir los hechos, las cifras, proyectos, etc., transformándose así en un referente con el que los medios deban “dialogar” sin mediar intereses ni disputas. Entidades que puedan exigir y confrontar al Estado y al gobierno; que puedan dialogar y discutir con éstos, incluidos en particular los municipios. Entidades con capacidad para entregar directamente la información a los ciudadanos o a medios ciudadanos.

Estos medios debieran tener las capacidades humanas de acceso a las instituciones del Estado y a la información que generan, capacidades propias de generar y elaborar información, autonomía económica y los medios para difundir la información.

En paralelo, se debieran generar las condiciones para controlar el funcionamiento de estos organismos, definir cuántos se requerirían, por ejemplo, que se aboquen a áreas definidas, que sean dos o tres por área; como definir instancias de control, que debieran ser independientes, por ejemplo, algún organismo extranjero, una universidad, organismos ciudadanos o un conjunto de todos ellos.

El potencial de esta última posibilidad es generar capacidades en organismos más cercanos a las ciudadanías –o de ellas directamente– que puedan crear conocimientos y capacidades en ellas. Es darles poder y voz, transformarlas y entregarles instrumentos para que se potencien y puedan así asumir un rol activo y relevante.

EN SÍNTESIS

La información es un tema central, fundamental, y en el caso de la convivencia y la seguridad es un factor determinante para disminuir la sensación de temor y para que los ciudadanos tomen mejores decisiones, para que actúen y se desenvuelvan de manera objetiva con mayor seguridad. En definitiva, las comunicaciones pueden influir de manera importante para lograr una mejor calidad de vida. En este sentido se deben hacer esfuerzos claros, serios y fuertes en esta área.

Es complicado obtener lo anterior debido a que existe un Estado y gobiernos que no están centrados en las necesidades de los ciudadanos, que generan información que no entretiene; que muchas veces no es de calidad ni confiable; que otras tantas responde a necesidades como aumentar la credibilidad y el apoyo de la ciudadanía –es decir es información parcial y manipulada–, y que no es comparable o no es complementaria.

Por otro lado, el mercado ha llevado a una competencia brutal por las audiencias, llevando a carreras irracionales por capturarlas mezclando información relevante e importante con muchas notas de farándula, irrelevante e incluso absurda, llevando a una censura del exceso y de la confusión.

Lograr información de calidad, útil y oportuna exige tener un Estado –y sus instituciones, en especial el gobierno– que levante, genere y analice información que sea compatible y comparable entre sí, cuando sea pertinente, y que esté dispuesto a ponerla a disposición de las ciudadanías. Y que haga todos estos procesos con transparencia.

Para efectos de la difusión de la información es fundamental incidir en el “mercado” de los medios de comunicación tradicionales, ya sea aportando información de calidad y útil como teniendo medios que influyan en él, sin necesariamente competir en él.

En relación con los nuevos medios (internet, redes sociales) es importante no distorsionar su esencia ni hacer que pierdan sus características positivas, pero sí se puede trabajar en algún tipo de certificación voluntaria que oriente sobre la confiabilidad y calidad de éstos.

Finalmente, parece central crear y fortalecer instancias ciudadanas –observatorios, centros, etc.– de levantamiento, generación y en especial de análisis de informaciones tanto referidas al ámbito del Estado, gobierno central y gobiernos locales como de sus instituciones, incluidas las policías; como de los medios de comunicación –dando seguimiento a los que informan como de los que dejan de informar, sus enfoques, énfasis y omisiones–, no en ánimo condenatorio, sino como una forma de pedir funciones más completas, tratando de motivar a una labor más integral que incluya los intereses de las comunidades, de los ciudadanos. Y lo anterior complementado con capacidad para difundir su trabajo.

Estas instancias deben tener autonomía económica (financiamiento estatal a mediano plazo), ser diversas, para recoger la complejidad de los temas y de las

miradas para abordarlos, y sería recomendable que estuvieran constituidas por más de una organización o institución incluyendo alguna universidad.

También podrían instaurarse instancias de control de calidad del trabajo realizado y del uso de los fondos como una forma de transparencia, lo que podría ser responsabilidad de una o varias universidades o de instancias internacionales.

REFERENCIAS

- Agüero, I. Dirección (2008), *El diario de Agustín* [película], Amazonia films.
- Bauman, Z. (2007), *Confianza y temor en la ciudad: vivir con extranjeros*, 4^a ed., Barcelona, Arcadia.
- Bernstein, R. (2006), *El abuso del mal. El abuso de la política y religión desde el 11/9*, Buenos Aires, Editorial Katz.
- Castells, M. (1998), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. II, Madrid, Alianza.
- Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado (2010), *Guía para elaborar una estrategia de comunicaciones en Seguridad ciudadana*, Municipalidad de Peñalolén, Plataforma de ciudades, disponible en: <http://goo.gl/vA1WNp>
- Retamal, Jaime (2013), *Nos siguen pegando abajo*, Santiago, Ceibo Ediciones.

EZIO MOSCIATTI-OLIVIERI

Arquitecto. Diseñador y co-autor de las guías de seguridad ciudadana de ONU-Habitat. Ha impartido clases en la Universidad Alberto Hurtado en diplomados y cursos dirigidos a funcionarios públicos y dirigentes sociales en Chile, El Salvador y México. Es asiduo colaborador de medios de comunicación chilenos.

EL POTENCIAL DE LA MEDIACIÓN COMUNITARIA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

*Rosa María Olave-Robert**

RESUMEN

Se presenta la mediación comunitaria, como una práctica para prevenir la violencia, y tratar los conflictos de una manera colaborativa y orientada a la transformación y cambio social.

Se abordan los conceptos y fundamentos de la mediación comunitaria y su contribución frente a los problemas de violencia. Se tratan aquellas cualidades que permiten que ésta sea una práctica que requiere cualidades éticas, tanto en cuanto proceso como en quienes son sus actores principales.

En las últimas décadas, particularmente en América Latina, han surgido múltiples y diversas respuestas para prevenir la violencia y abordar los conflictos desde una perspectiva colaborativa y de transformación social. Una de éstas ha sido la mediación, y particularmente la mediación comunitaria.

La mediación implica un proceso en el cual, partes que están en conflicto, logran establecer ciertos acuerdos, donde la presencia de un tercero facilita la comunicación y el diálogo. Este proceso empodera a las personas, grupos o colectivos para dar respuesta a sus propias necesidades, desarrollando opciones creativamente.

La mediación comunitaria es, sobre todo, una práctica que crea y promueve espacios de diálogo participativo, entre individuos o colectivos, que se basa en valores como emancipación, deliberación, pedagogía social, la participación, entre otros, y en la posibilidad de fortalecer las capacidades de las propias comunidades para transformar sus condiciones de vida a través de la promoción del diálogo deliberativo, y del fortalecimiento de las redes y capacidades locales.

Palabras clave: mediación, mediación comunitaria, identidad, conflicto, ética.

* Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile. Correo-e: ochiolave@yahoo.com

ABSTRACT

This article introduces community mediation, as a practice to prevent violence and deal with conflict in a collaborative manner oriented to transformation and social change.

Concepts and fundamentals of community mediation are addressed, their contribution concentrating the problems of violence, and those qualities that allow community mediation to be a practice that requires ethical qualities, both involved in the process and the key players.

In recent decades, particularly in Latin America, there have been many and varied responses to prevent violence and to deal with conflicts from a collaborative perspective and social transformation. One of these has been mediation, and particularly community mediation.

Mediation involves a process in which conflicting parties manage to establish certain agreements, where the presence of a third party facilitates communication and dialogue. This process empowers individuals, groups or collectives to meet their own needs, developing creative options.

Community mediation is, above all, a practice that creates and promotes opportunities for participatory dialogue between individuals and groups, based on values such as empowerment, deliberation, social pedagogy, and participation, among others, and the possibility of fortifying the capacities of the communities to transform their lives through promoting deliberative dialogue, and strengthening local networks and capabilities.

Key words: community mediation, mediation, conflict, identity, ethics.

LA MEDIACIÓN COMUNITARIA Y LOS PROBLEMAS DE VIOLENCIA

Nuestro continente se caracteriza por ser un lugar en el cual existe diversidad de conflictos y situaciones de violencia, ligado a problemas estructurales como el desempleo, la pobreza y la violencia junto a la desigualdad creciente, lo que ha derivado en escenarios de fragmentación y desestructuración social urbana y la consecuente erosión de los lazos sociales. Se ha generado una compleja dinámica social que ha significado un campo suficientemente fértil como para que puedan emerger una multiplicidad de conflictos de orden social y/o comunitario de distinta

índole, de múltiples formas y de distinta intensidad. Así también las condiciones de exclusión social presentes en las sociedades actuales son generadoras o productoras de escenarios de confrontación.

La creación de espacios de diálogo, que estimulen y posibiliten que individuos y organizaciones reflexionen y busquen caminos a sus situaciones de conflictos cotidianos son condiciones propicias para la prevención de la violencia. Sin la pretensión de convertirse en el único mecanismo de resolución de conflictos, la mediación comunitaria otorga al agente local el protagonismo de su propio cambio individual, así como también la contribución directa en la transformación colectiva de su comunidad.

Es en este contexto que la práctica de la mediación comunitaria está intrínsecamente vinculada a la idea de prevención de la violencia y al ejercicio de la democracia y desarrollo de ciudadanía. La base de esta afirmación es la creencia de que los espacios donde surgen y se desenvuelven los conflictos, cuando son bien gestionados, son contextos eficaces y propicios para encontrar su solución.

Cuando el espacio comunitario se presenta como ambiente exclusivo para la resolución de los desacuerdos, se convierte en una amenaza a la convivencia y la democracia. Los obstáculos del acceso a la justicia y a los mecanismos estatales de protección y garantía de derechos sirve de estímulo para el surgimiento de espacios autoritarios, discriminatorios, donde el uso de la violencia es admitido como un lenguaje posible en la resolución de los conflictos, causando daños, dolor, debilitamiento, fractura y ruptura de los lazos sociales.

Así, para alcanzar su potencialidad, la mediación comunitaria actúa como un catalizador de la presencia del poder público y de la participación de la sociedad civil local, contribuyendo a la combinación de mecanismos intra-comunitarios y procedimientos extra-comunitarios de resolución de conflictos, condicionando la posibilidad de escoger el método utilizado en un acto voluntario y responsable inserto en un ambiente reconocido por el ejercicio de derechos y deberes de sus ciudadanos.

Estimular una acción de doble fase, siendo una la que ofrece a la mediación como metodología ajustada a lidiar con un conjunto de conflictos generados en el seno de la comunidad y otra que, reconociendo sus límites, actúa en el sentido de exigir y facilitar la presencia calificada de las agencias públicas en los ambientes donde están siendo instalados.

Pensar en términos de transformación social requiere abrir las preguntas que buscan la fisura desde la cual promover procesos que propicien o den lugar a la expectativa de un nuevo orden social, el encuentro de la sociedad-ciudad dividida; la articulación de las relaciones sociales en su polisemia, en sus descentramientos; con la esperanza –o la utopía– de vivir en una sociedad-ciudad, en un mundo digno de ser vivido (Carbajal, 2013).

Aunque la idea de mediación comunitaria pueda tener incidencia en múltiples ambientes o segmentos, ésta adquiere especial relevancia, en aquellos lugares marcados por la reducida efectividad de los servicios públicos gubernamentales y la alta percepción de situaciones de violencia.

Previsto en el ordenamiento legal de los países latinoamericanos cabe al Estado el monopolio del uso de la fuerza como medio necesario en la disolución de controversias y de control social. Esto no encuentra respaldo suficiente en los grandes centros urbanos de nuestro continente, que conviven con áreas dominadas por grupos armados que determinan posturas y códigos de convivencia social. En el centro de la cuestión está el debate del perfil de la actuación de los poderes públicos en el conjunto de las regiones económicamente empobrecidas, cuyo esfuerzo, aparentemente, parece más concentrado en evitar que relaciones presentes, en barrios marginales, extrapolen sus límites geográficos, que en establecer políticas sociales y urbanísticas que reconozcan la centralidad de estas zonas en la ciudad.

Al restringir su presencia en los límites que circundan estas áreas o mantener solamente la fuerza como representación regular del control, el Estado deja a merced de sus ocupantes la tarea de velar por el orden local. Algunas localidades ya verifican la consolidación de grupos armados que establecen el domino del territorio y se confrontan explícitamente con las fuerzas policiales disputando regiones de la ciudad donde el poder público ha abandonado su presencia. Otros ambientes aún no conocen la misma graduación de control local y de esta manera permite evidentemente condiciones menos traumáticas de presencia de la autoridad estatal.

En estos escenarios la mediación comunitaria tiene una especial contribución que ofrecer, pues asume el desafío de fomentar una alternativa estructurada en contraposición con prácticas violentas adoptadas. Su fuerza y viabilidad se configura por interactuar con individuos en cuanto sean miembros de una comunidad,

que al mismo tiempo es por ella protegido, y para la cual también tiene el deber de protegerla. La mediación comunitaria es entendida como un mecanismo de seguridad para el individuo y para la colectividad.

En esta dirección se trata de un triple objetivo: valorizar prácticas no violentas de gestión de los conflictos, fortalecer la relación con los poderes públicos y estimular el desarrollo de espacios de participación colectiva.

MEDIACIÓN COMUNITARIA. GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS ACTORES EN PROCESOS DE DIÁLOGO

Desde el punto de vista de J.P. Lederach, para entender en profundidad la naturaleza del conflicto hay que atender a las polarizaciones, los espacios de articulación estratégica y constructiva y los procesos de cambio no violento (Lederach, 2003).

Respecto de las polarizaciones, propone tener en cuenta todas y cada una de las cuestiones que se dan en el interior de un conflicto. La polarización genera, entre otras cosas, el pasaje de una comunicación directa y plural a una comunicación restringida a algunas pocas perspectivas que no admiten el disenso, anulando la posibilidad de que haya diversas percepciones y visiones de lo que está sucediendo. Esto estimula la idea de que sólo es posible una solución. Es por demás evidente que, en situaciones complejas, difícilmente una solución pueda comprender las incontables variables que confluyen en ella. Es vital, dice, desarrollar espacios de diálogo, de contacto e intercambio entre los diversos actores.

La generación de espacios de articulación estratégica y constructiva alude al reconocimiento de los diferentes procesos que deberían darse en forma simultánea: procesos de arriba abajo (el de los líderes más notorios), procesos de abajo-arriba (que requieren la participación y la responsabilidad de toda la ciudadanía) y procesos medio-hacia abajo y hacia arriba (espacios que integran lo vertical y lo horizontal). Y entonces lo importante es la calidad y el tipo de los espacios creados.

El sostenimiento de procesos de cambio no violentos se refiere a la necesidad de cambiar el modo de acercarse a las problemáticas en el marco de estos procesos. En este sentido, es preciso abandonar la inmediatez y plantear soluciones que conformen una plataforma de cambio constructivo a mediano y largo plazos, al tiempo que se da respuesta a los problemas coyunturales (Lederach, 2003).

En el ámbito social o comunitario, la mediación promueve una cultura basada en la autodeterminación y en la iniciativa de los individuos o de los actores sociales. En este sentido, podemos pensarla como una forma pacífica de gestión de los conflictos que favorece que las personas o grupos asuman roles activos asistidos por mediadores legitimados para actuar en este rol (Nató, 2006).

Concebida la mediación como una herramienta que posibilita que los individuos y actores sociales tramiten sus conflictos y entonces así, como las partes co-construyen el conflicto, la mediación propone a los individuos la co-construcción de la buena convivencia.

El ámbito comunitario es, en sí, un espacio de gran riqueza respecto de su aptitud para difundir o aplicar los métodos específicos de gestión de conflictos o tramitación de las diferencias. La mediación, como instrumento apto para este propósito, brinda a los protagonistas, quienes comparten el espacio comunitario, la oportunidad de ejercer una acción colectiva en la que sean ellos mismos quienes faciliten la solución de los problemas que se presentan en el seno de su comunidad. En este sentido, el desarrollo de estos procesos así como la transferencia de herramientas y técnicas específicas de la mediación a los integrantes de las comunidades constituyen un valioso aporte y un avance concreto respecto de nuestra madurez como sociedad, y colaboran efectivamente en pos del ideal de una vida comunitaria más satisfactoria (Nató, 2006).

La identidad cultural, la búsqueda de alternativas de solución de manera directa por parte de los interesados, la adecuación de las posibilidades a los recursos disponibles, accesibilidad y el control social de los miembros de la propia comunidad son algunos elementos que contribuyen para alcanzar la composición de los intereses de las partes comprometidas.

Simultáneamente, la mediación comunitaria renueva y fortalece la participación local, estimulando la solidaridad y compromiso mutuo entre quienes participan, así como también potenciando procesos de reflexión y diálogos colectivos.

Abre espacios para el fortalecimiento comunitario, entendido como

Un proceso mediante el cual los miembros de una comunidad (individuos interesados y grupos organizados) desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos (Montero, 2003).

MEDIACIÓN Y ESPACIO COMUNITARIO

Tomar como punto de partida el escenario de la diversidad entre personas y comunidades significa reconocer las diferencias y valorar la pluralidad como elemento positivo para la convivencia social. Con todo, hay que tener en cuenta que de las diferencias surgen las desavenencias e incomodidades y por consecuencia conflictos reales, que necesitan de canales efectivos para su procesamiento.

La percepción de discrepancia, en sí o en terceros, y la disponibilidad del diálogo como una alternativa para abordar diferencias y controversias son componentes fundamentales para diferentes formas de mediación. De esta manera, es imprescindible que el proceso de autocomposición entre los que están en disputa ocurra con un alto nivel de compromiso de las partes interesadas desde la identificación del problema al deseo y el interés de iniciar una búsqueda para posibles soluciones. La conciencia del reconocimiento de la existencia de una *situación-problema* y su deseo individual de solución son condiciones preliminares para el proceso inicial, en tanto la mediación comunitaria en este enfoque individual suma las prácticas y valores presentes en las comunidades, pues éstas son las que irán a posibilitar su real cumplimiento

Más claro aún, por tratarse de espacios que privilegian el contexto local y sus habitantes, las primeras instancias de monitoreo y apoyo son justamente las personas y organizaciones allí presentes. Vale decir que la realización de una mediación depende de la voluntad exclusiva de los involucrados, desde el reconocimiento de la situación-problema a las posibilidades de su *solución*, sin embargo, la fuerza de la decisión será legitimada o no dependiendo de la consideración de los valores aceptados por la comunidad donde está situado el conflicto, y la mayor efectividad de esta decisión será cuanto más identificada esté con la cultura local. Esta combinación entre compromisos individuales asumidos por las partes y la directa legitimación de la colectividad marca una de las particularidades de la mediación comunitaria en relación con las demás formas de mediación.

Permitir un espacio de diálogo para aquellos que están directamente involucrados en los conflictos puede significar, en muchos casos, lo suficiente para evitar resultados violentos originados en disputas ordinarias y “no dichos”. Ser parte de la premisa donde la búsqueda por opciones adecuadas a las demandas individuales, menos traumáticas para las relaciones y menos costosas financieramente atienden al

doble propósito de resolver una situación y prevenir consecuencias más complejas. Se ofrece entonces a la sociedad y al Estado la posibilidad de adoptar caminos y alternativas capaces de gestionar los conflictos de modo dialógico y local.

Partiendo de la lógica descrita la mediación comunitaria privilegia espacios cuyas identidades locales, territoriales y/o culturales están presentes, hay una fuerte tendencia de acercar los conflictos de la vida cotidiana de aquellos individuos directamente involucrados y también de su entorno. Lo que significa generar ambientes que acojan los debates, diferencias, discusiones. Al contrario de los espacios de mediación judicial que tienden a aislar el conflicto y las partes en un ambiente “imparcial” y “procesal”, la mediación comunitaria considera y releva el contexto del conflicto y los elementos que lo rodean, tomándolos como partes del problema también, para que puedan, posteriormente, ser parte de la solución.

Los conflictos se desarrollan en los espacios de convivencia cotidiana como los barrios, el trabajo, la escuela, el tránsito, etc. Y cuanto más externo y distante sea su solución, mayores serán las dificultades para comprender los motivos del conflicto o de las demandas de los que están en disputa. De esta forma, la mediación comunitaria será más efectiva cuanto más cercana al espacio del conflicto esté.

El cumplimiento de una función pública, pero en escala comunitaria, aumenta el sentimiento de pertenencia de la colectividad. El fortalecimiento de la identidad comunitaria amplía su efecto protector y solidario, rompiendo la cultura de la invisibilidad, muchas veces, presente interna y externamente en las comunidades. En este sentido la mediación comunitaria sirve como una organización local contra la violencia, enriqueciendo el concepto de seguridad ciudadana con la valorización de su sentido participativo y político.

MEDIADORES COMUNITARIOS. ACTORES RELEVANTES

Por su condición práctica y cotidiana la mediación comunitaria se incluye en la propia relación entre las personas y el ambiente donde están insertas. Los actores sociales presentes son invitados permanentemente a participar de este espacio de diálogo. La utilización de la mediación es consecuencia de las relaciones establecidas internamente en aquella localidad y no por la imagen externa construida. Personas

percibidas como mediadores comunitarios en gran parte son actores también identificados con el proceso de construcción comunitaria.

Es por ello que la conjunción de varias condiciones, respeto, reconocimiento, presencia y prudencia, define la esencia de la mediación y del trabajo del mediador. Quien quiera desempeñar este rol debe, fundamentalmente, emprender una transformación personal en su manera de concebir la relación con el otro, en el modo de construir ese lugar de terceridad, en la capacidad para crear un espacio de encuentro, y en su aspiración de incentivar la verdadera emancipación de los individuos. En todo ello consiste el desarrollo de actitud de mediador (Nató, 2006).

Aquí aparece una delicada contraposición a los patrones tradicionales de identificación de mediadores. El proceso de reconocimiento del mediador comunitario trae como elemento fundamental la identidad con aquella colectividad y su legitimidad con el proceso de mejoras y valorización de la cultura local. No se disminuye la importancia del conocimiento técnico, pero éste viene de forma complementaria, no como condición previa.

De esta forma dos consecuencias merecen ser destacadas. La primera se refiere a que el mediador comunitario es observado por su postura regular y cotidiana. Una persona no es tomada como mediador por la realización de actividades de la mediación propiamente tal, sino fundamentalmente por adoptar una postura mediadora en su diario vivir y siendo reconocido por eso. En este sentido, el reconocimiento de la comunidad no es estático, adquirido por fuerza de un conocimiento técnico, pero es permanentemente monitoreado y reafirmado por el conjunto de las prácticas de esta persona.

La cuestión de la formación de los mediadores comunitarios es un punto que también merece importancia y atención en la concreción de una política de mediación comunitaria. El esfuerzo de combinar la formación técnica en mediación con valores de ciudadanía y nociones de derecho es una iniciativa válida en el sentido de calificar al agente mediador para actuar en el puente entre lo local y lo general, así como espacios de formación continua pueden ayudar a producir reflexiones sobre las propias prácticas internas en las comunidades, que a pesar de ser referencias muy importantes, no pueden ser señaladas como asuntos fijos e insuperables, sino al contrario, deben siempre pasar por el debate y cuestionamiento. Esa es también la tarea del mediador.

De esta forma, la mediación comunitaria se realiza con la participación de los propios habitantes locales o por individuos e instituciones externas, pero legitimados e integrados con el contexto local. El mediador tendrá capacidad de administrar el conflicto dependiendo de su capacidad de hacerse escuchar con confianza por las partes.

Sobre este aspecto el mediador comunitario asume un papel de gestor del conflicto específico, pero no pierde su condición de defensor de intereses colectivos. Las eventuales conclusiones obtenidas por las partes involucradas no dependen del mediador, pero cabe a él velar por su integración con valores comunitarios locales. El mediador comunitario se convierte en un personaje vinculado a la propia comunidad de manera que pasa a ser también un lazo de acompañamiento de la efectividad de los resultados de las mediaciones en que actúa.

La mediación comunitaria no se inicia o termina en el acto de mediar, por la complejidad de la vida, por eso cuando es bien aplicada la mediación comunitaria logra vincular diferentes actores en el proceso de diálogo y decisión, generando seguridad y bienestar colectivo. Los mediadores comunitarios son personas que representan a los valores comunitarios y por ello son el primer escalón y el más cercano de los miembros de su localidad para encontrar soluciones. Cuando un conflicto es manejado por un mediador comunitario, las partes inmersas tienen la certeza de estar tratando con una persona que tiene en cuenta su experiencia, y la realidad local de la comunidad (idioma, costumbres) y sentimientos.

Uno de los focos de la mediación comunitaria es promover la capacidad de comprensión de las actitudes a partir del contexto y sentimiento de las partes involucradas. Siendo los mediadores comunitarios parte integral de aquella comunidad su trabajo es facilitado por entender el contexto, lenguajes, cultura, lidiando con casos que pueden ser desde una pelea trivial, una relación de vecindad o de familia, como un asunto relacionado con la vida de los individuos.

Su vínculo con la colectividad permite establecer grados de confianza mutua, quedando el mediador aún, por su presencia y elevada respetabilidad, presente en la comunidad como un elemento de referencia para las partes involucradas en la mediación. Esta presencia funciona al mismo tiempo como un inhibidor para evitar el incumplimiento de las decisiones asumidas por las partes, y también como un estímulo para el eventual deseo de una reconsideración o renegociación del caso.

Finalmente, y como desafío, es posible afirmar que la heterogeneidad propia de la sociedad actual, ya sea en el interior de comunidades determinadas o en la relación que se establece entre distintas comunidades, hace imprescindible la existencia de políticas públicas diversas que tiendan a cubrir el amplio abanico de necesidades que se verifican en ellas, buscando de ese modo la consecución de una verdadera cohesión social. El avance de lo conflictivo sobre el diálogo responsable obedece a múltiples factores culturales, económicos, políticos, y a la falta de ámbitos que propicien y permitan su concreción.

Es preciso, entonces, pasar de la tolerancia al reconocimiento y propiciar una cultura del entendimiento. Es necesario construir un modelo de convivencia que permita encauzar la gestión de conflictos en un escenario de diversidad, con una definición colectiva y consensuada de un modelo de incorporación e inclusión. Lo que podemos hacer es, y es preciso comenzar ya, trabajar para una educación en la interculturalidad (Nató, 2006).

En esta línea y en virtud de los distintos aspectos mencionados, se puede pensar la mediación como un espacio posible desde el cual se establezcan redes que estimulen y favorezcan las relaciones sociales con un sentido colectivo. Un proceso de construcción, tanto individual como colectivo, que promueva un intercambio dinámico entre los que participan en él.

REFERENCIAS

- Carbajal, Liliana (2013), *Revista la Trama. Revista Interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos*, no. 38, Buenos Aires.
- Foley, G. (2010), *Justicia comunitaria: una justicia para la construcción de paz*, Brasilia, Ministerio de Justicia.
- Lederach, J. P. (2003), Desafíos y alternativas en la construcción de la paz, Conferencia dictada en el Centro de Estudios latinoamericanos Rómulo Gallegos, Caracas, Venezuela, Buenos Aires, L@ Revista.
- Montero, M. (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Paidós.
- Najmanovich, D. y Dabas, E. (1995), *El lenguaje de los vínculos. De la independencia absoluta a la autonomía relativa*, Buenos Aires, Paidós.

- Nató, A. (2006), *Mediación comunitaria, conflictos en el escenario social urbano*, Editorial Universidad.
- Six, J. F. (1997), *Dinámica de la mediación*, Buenos Aires, Paidós.

ROSA MARÍA OLAVE-ROBERT

Psicóloga. Investigadora y docente en temas de seguridad ciudadana y resolución de conflictos en la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Co-autora de las guías de prevención local de ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado. Ha participado en proyectos de formación y capacitación en distintos países de América Latina.

LA ESPIRITUALIDAD COMO VEHÍCULO DE SEGURIDAD COMUNITARIA EN CHERÁN

*Jorge Atilano González-Candia**

RESUMEN

Este capítulo examina la estrategia que siguieron los pobladores de Cherán, Michoacán, para replegar el crimen organizado que talaba de manera ilegal sus bosques y empezaba el negocio de la extorsión y el secuestro. La información ha sido recopilada a través de testimonios y pernoctando algunos días en este poblado. La descripción de esta experiencia se realiza desde el método de discernimiento ético del Centro de Ética de la Universidad “Alberto Hurtado” (Mifsud, 2013), el cual contiene cuatro pasos: 1) hecho, 2) comprensión del hecho, 3) juicio ético y 4) acción ética. Como marco teórico se utiliza la investigación que Pedro Trigo ha realizado sobre los barrios en América Latina. Con esta estrategia se detuvo la tala ilegal de árboles en los bienes comunales de Cherán; se replegó el crimen organizado del municipio mediante una propuesta integral de renovación de la cultura comunitaria; se incrementó la seguridad en el municipio mediante la utilización del espacio público para la convivencia vecina; se redujo el índice de secuestros y se deslegitimó la cultura que favoreció la división comunitaria.

Palabras clave: espiritualidad, identidad, acuerdo social, seguridad comunitaria.

ABSTRACT

The chapter examines the strategy that the habitants of Cherán, Michoacán, followed to pull back the organised crime. The organised crime did illegal cut down

* Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Compañía de Jesús, México. Correo-e: jorgeatilano@yahoo.com.mx

of its forests, extortion and kidnapping. The information of the case study has been collected through testimonies and staying overnight in that community. The description of this experience follows the method of discernment that the Centre for Ethics at the Universidad Alberto Hurtado has developed (Mifsud, 2013). It has four steps 1) the fact, 2) comprehension of the fact, 3) ethics judgement and, 4) ethics action. The author Pedro Trigo gives the framework from his work in neighbourhoods in Latin America. The Cherán Community strategy stopped the illegal cut down of the trees of the Cherán community goods. The organised crime was pulled back from the municipality through an integral proposal of renovation from the community culture. The security was increased at the local government using the public space to communal living. The index of kidnapping was reduced and the culture that pursued the division was unlegitimised.

Key words: spirituality, identity, social agreement, community safety.

INTRODUCCIÓN

Para la interpretación ética del caso de Cherán, en Michoacán, se ha utilizado el método de discernimiento ético del teólogo moral Tony Mifsud (2013). Explicaremos brevemente el método y luego, siguiendo los pasos sugeridos, abordaremos la comprensión ética de la realidad analizada, esto es, el repliegue del crimen organizado en la comunidad de Michoacán. Mifsud explica que pueden existir varios caminos para enfrentar éticamente la realidad: (1) apegarse a las normas y leyes, (2) analizar las consecuencias de un hecho, o bien (3) discernir éticamente. En el primer caso una forma de enfrentar los dilemas es cumplir estrictamente las leyes morales, es decir, de las pautas que establecen deberes y obligaciones, una vez definido qué es lo bueno. En esta perspectiva, la elaboración del discurso moral privilegia la formulación de normas, precisas y claras, para asegurar el cumplimiento de un proceder justo. En el segundo caso, conocido como el teleológico, es el de atender a las consecuencias previsibles de una acción en el momento de recurrir a la norma. Se evalúa la acción humana por la consecuencia de sus acciones, y me pregunto si mi respuesta es adecuada de acuerdo con la valoración que hago del contexto al cual me enfrenté. La centralidad está en los fines, y no en las causas. Esta corriente se opone a la anterior. Un camino alternativo es el discernimiento

ético, siguiendo las fuentes clásicas de la tradición cristiana como la tomista, que apela a la deliberación, el juicio y, la actuación. El discernimiento ético consta de cuatro momentos principales, a saber:

1. Delimitar el *hecho* en donde se presenta un dilema ético, en donde la pregunta clave es cuál es el hecho en donde se presenta el dilema,
2. Comprensión del *hecho*, en donde se busca el significado de los datos para encontrar el hecho, desde distintas perspectivas y disciplinas y analizando los actores involucrados.
3. Descubrir los valores implicados en el *hecho*, es decir, el juicio ético, en donde se busca identificar y jerarquizar los valores y principios implicados en el dilema ético.
4. Pasar a la decisión ética: expresar en los hechos mi opción, enfrentando la tensión permanente entre lo ideal y lo real.

LOS HECHOS OCURRIDOS EN CHERÁN

El viernes 15 de abril de 2011, un grupo de mujeres indígenas de Cherán, al salir de misa de las 6:30 h, se unió a la movilización que empezaba a suscitarse en el pueblo contra las personas que bajaban la madera de sus bosques, de manera ilegal, con la protección del narcotráfico. Las acciones habían empezado desde muy temprano, pero cuando las mujeres se incorporaron se convirtieron en un factor de unidad. La ciudadanía enardecida quemó cinco camionetas que eran utilizadas para la tala ilegal y detuvo a cinco personas en una de sus capillas. La gente cerró las calles para impedir una ofensiva y grupos de mujeres, de manera espontánea, sacaron sus altares a la calle para rezar en comunidad. Con el pasar de los días se armaron 200 altares con imágenes religiosas, que se acompañaron primero con fogatas y después con sus *paranguas*, que es la cocina tradicional del pueblo purépecha. La reactivación de los vínculos comunitarios condujo a la defensa de sus recursos naturales para impedir la tala de sus bosques, y la gestión de su derecho a gobernarse bajo sus “usos y costumbres” amparados por el Artículo 2 de la Constitución mexicana.

Para sorpresa de todos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó que el municipio de Cherán eligiera su gobierno por usos y costumbres,

si sus habitantes así lo decidían. Fue entonces que se realizó una consulta a los mayores de 18 años y se aceptó la forma tradicional. El 30 de diciembre de 2011, el Congreso del Estado de Michoacán emitió un decreto autorizándoles elegir a sus representantes bajo el sistema de usos y costumbres, elección que se llevó a cabo en el mes de enero de 2012. Finalmente, el 5 de febrero de 2012 tomó protesta el Consejo Mayor y los Consejos Operativos ante representantes del Congreso del Estado. La asamblea general había aprobado las normas que regirían la convivencia social y de gobierno para la comunidad, bajo la concepción y práctica purépecha. Y, una vez tomado protesta el Consejo Mayor y los Consejos Operativos, se procedió a la elaboración de su plan de desarrollo municipal (2012-2015) con la participación de los niños, jóvenes, mujeres, adultos y ancianos. Ahí se detectó y se institucionalizó la preocupación principal de la comunidad, el cuidado de la armonía con el entorno. Las líneas de acción que se propusieron fueron:

1. Buen gobierno comunitario.
2. Reconstrucción del tejido social comunitario a partir de la recuperación de las familias unidas en el cariño y solidaridad comunitaria.
3. Seguridad comunal interna y hacia el exterior.
4. Identidad, cultura desde y para la autodefensa, la libertad y la dignidad.
5. Recuperación, cuidado y protección de la naturaleza, nuestro ecosistema de vida y la madre tierra.
6. Recuperación e impulso de una economía comunitaria equitativa, una economía para la vida.
7. Comunidad educada y saludable, para y desde una vida comunitaria incluyente, equitativa, digna y libre.
8. Comunicación ante el posible aislamiento o el olvido, compartir la condición de Cherán con el mundo.
9. Conocimiento comunitario, ciencia, tecnología e innovación para la vida comunitaria sustentable.

Actualmente se ha replegado el margen de maniobra del crimen organizado en este pueblo indígena, recuperando las condiciones para la buena convivencia humana y desactivando las redes que llevaban a la tala de bosques y los secuestros. El proceso que siguió Cherán hace que actualmente sea uno de los municipios con mayores índices de confianza y cuidado. Esto ha sido logrado sin el apoyo del sistema

de seguridad del Estado y las amenazas constantes del crimen organizado. Los diferentes programas que ha implementado el nuevo gobierno, desde una identidad purépecha renovada, muestran la alegría y el orgullo de ser una comunidad con espiritualidad mexicana.

COMPRENSIÓN ÉTICA

El municipio de Cherán se encuentra localizado en el centro del estado de Michoacán, en la región denominada la Meseta Purépecha y se considera como una de las principales zonas habitadas por el pueblo indígena purépecha; tiene una extensión territorial de 221.88 kilómetros cuadrados. Este municipio tiene un territorio sumamente montañoso y accidentado por encontrarse enclavado en la Meseta Tarasca. El municipio tiene 18 191 habitantes, donde la cabecera municipal lleva el mismo nombre y tiene 14 225 habitantes. Un rebozo azul oscuro con rayas blancas distingue a las mujeres de este lugar, y un sombrero de paja es un distintivo de la mayoría de los hombres grandes. La presencia de tres universidades estatales en esta población refleja el nivel cultural y organizativo de sus habitantes.

Desde el año 2008, taladores empezaron a devastar los bosques de Cherán llegando a talar el 70% de sus árboles. En el año 2010, de las 35 mil hectáreas que comprendían sus bosques habían quedado 10 mil, según señala el actual gobierno municipal. Fue en ese año cuando los talamontes hicieron una alianza con un grupo de hombres armados dedicados al narcotráfico para que les dieran “protección”. Así, podían subir a los cerros, cortar los árboles y transportarlos a los aserraderos sin ningún problema. Además, esta “*gente mala*”, como le dicen los pobladores del municipio, había secuestrado a cinco pobladores que nunca regresaron, y otros dos que, pagando una suma de dinero, lograron su libertad. Para atemorizar al pueblo, se “paseaban” por la comunidad con camionetas ostentosas y mostrando sus armas. La policía municipal actuaba en complicidad con los talamontes. Es más, los pobladores habían dejado de salir en las noches por miedo, ya no se sentían seguros para caminar por las calles del poblado. Y no conformes con talar los árboles, la *gente mala* también quemaban los terrenos donde ya habían cortado la madera, causando aún más indignación.

La tristeza que provocaban los primeros secuestros, junto con la indignación de contemplar los cerros quemados y los rostros atemorizados, hizo que los líderes naturales de la comunidad se organizaran para detener el avance del crimen organizado. Es así que la población empezó a reunirse en asambleas comunitarias para discutir qué hacer ante esta situación. La “*gente mala*” siguió secuestrando a pobladores para generar miedo y paralizar este proceso, pero la población, en lugar de detenerse, tomó conciencia de la gravedad del asunto y la necesidad de hacer algo pronto. Fue así como el viernes 15 de abril de 2011, un grupo de la comunidad, desde muy temprano, empezó a detener los camiones que transportaban la madera. Ese día, en la misa de 6:30 a.m., el párroco dijo en una celebración interrumpida, “no tengan miedo, mejor vamos hacer una oración para que todo salga bien, esto ya se empezó pues hay que entrarle”. El grupo que salió de la misa, en su mayoría integrado por mujeres, se unió a las movilizaciones, y este hecho constituyó, luego, un factor de unidad. Los pobladores decidieron incendiar los camiones que transportaban la madera de manera ilegal y detener a cinco de los choferes en la capilla del Calvario, situada a la orilla del pueblo. Estas personas detenidas fueron entregadas a las autoridades correspondientes varios días después. Ese día era un viernes de dolores.

Los testigos del acontecimiento dicen que la población empezó a gritar que cerraran las calles con lo que pudieran. Fue así que las personas atravesaron carros, colocaron troncos y piedras para impedir que pasara camioneta alguna. Esto, pensando en las represalias que pudieran tener por parte de la *gente mala* y los intentos por recuperar a sus cinco compañeros. Mientras los señores cerraban las calles y cuidaban de que no llegara alguna *gente mala*, las señoritas sacaron sus imágenes a la calle armando altares en las esquinas y se pusieron a rezar en grupos. La Virgen de Guadalupe que tenían en su sala ahora la colgaban en la esquina donde se anuncia la tortillería, el Cristo que tenían en la recámara lo colgaban en la pared junto a la ventana de la banqueta, sacaron mesas y pusieron flores y veladoras. La gente se apoderaba de lo que sabían era suyo y que otro pretendía robarles: el espacio público.

Al llegar la noche, los miembros de la comunidad decidieron hacer fogatas junto a los altares para vigilar las calles. Al principio hicieron esto quienes estaban cerca de la capilla donde estaban los detenidos, pero conforme pasaron los días se instaló un altar y una fogata por calle. El párroco del lugar animó a los pobladores

a rezar el rosario a las 10 de la noche para generar un solo espíritu y un solo cuerpo en esta lucha en defensa de sus bosques y de la armonía comunitaria. Fue así como trasladaron los fogones de su casa a la calle para comer junto con sus vecinos. La zozobra que existía entre los pobladores de ser sorprendidos por la *gente mala* en cualquier momento les llevó a cooperarse con alimentos para comer los tres tiempos juntos en la calle. En medio del temor surgía la alegría de compartir juntos los alimentos. Comer y rezar juntos en la calle fue la estrategia de resistencia que creó la comunidad de Cherán para replegar al crimen organizado. Del mes de abril de 2011 al mes de febrero de 2012 estuvieron instalados 200 altares y cocinas repartidas en los cuatro barrios, las cuales se activaban a partir de las ocho de la noche cerrando las calles y reuniéndose las familias a compartir los alimentos, platicar experiencias del día, estar informados de los avances de su lucha y agradecer a Dios mediante la oración comunitaria.

Cherán está dividido en cuatro barrios, representado cada uno con su respectiva capilla, santo y fiesta. Esta estructura ancestral, unida a la construida con las fogatas, sirvió de base para tener una organización territorial y participativa. Cada grupo de vecinos, unido en torno a su fogata, eligió un representante, el cual se reunía, según la importancia del asunto, a nivel barrial o nivel general. La discusión de temas estratégicos para la comunidad les hacía convocar a todas las personas en asamblea de barrio o asamblea general. La primera acción política de esta organización fue exigir a la autoridad municipal el despido de la policía municipal, por estar aliada con el crimen organizado y la necesidad que tenía de seguridad. Los ciudadanos habían perdido la confianza en la policía y pedían tener gente de confianza para no arriesgar sus vidas en este momento crucial para ellos. El presidente municipal aceptó la solicitud de la comunidad y entregó las camionetas y las armas de la policía a la nueva organización. Es así que, empleando la estructura de las fogatas, seleccionaron personas idóneas para que, de manera voluntaria, se encargaran de la vigilancia y se creó la policía comunitaria denominada “rondín”.

En las primeras asambleas del barrio, las discusiones giraban en torno a la estrategia a seguir para tener seguridad en el pueblo. La experiencia de restaurar los vínculos comunitarios a través de la comida y el rezo, les hizo tomar conciencia de la importancia de estar unidos; sabían que ello les había dado la fuerza para replegar al crimen organizado. Luego, centraron la discusión en qué o quiénes habían fomentado la división en la comunidad y qué era lo que les había llevado a una

fragilidad aprovechada por la *gente mala*. “*Una familia desunida es vulnerable ante los enemigos*”, decía uno de los pobladores. En ese momento ellos se dieron cuenta que la división de la comunidad venía de tres elementos: los partidos políticos, el hacer negocio con los bosques, y el exceso de alcohol. Dado lo anterior, se prohibió el ingreso de propaganda política, carros con vidrios polarizados, armas, venta de alcohol, tala de árboles y ruidos escandalosos. En las entradas de la comunidad fueron colocados letreros de las prohibiciones y los retenes de policía comunitaria colocados en las entradas ayudaban a evitar el ingreso. Una imagen de San Ignacio acompañó las cuatro entradas del barrio.

Esta lucha comenzó meses antes de realizarse las elecciones para presidentes municipales y para elegir al gobernador de Michoacán. Esto animó a la población organizada de Cherán a presentar una propuesta al gobierno federal para recuperar el modo tradicional de elegir a sus autoridades, el cual había sido sustituido por los partidos políticos. Fue así como el 2 de noviembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó que Cherán pudiera elegir su gobierno por usos y costumbres, si sus habitantes así lo decidían. El domingo 18 de diciembre se realizó una consulta a los mayores de 18 años teniendo como resultado 4 846 votos a favor y 8 en contra. Antes se habían realizado asambleas informativas donde se explicaba lo que significaba elegir a sus autoridades por usos y costumbres. Gracias a estos resultados fue que el 30 de diciembre el Congreso del Estado de Michoacán emitió un decreto autorizándolos a elegir a sus representantes bajo el sistema de usos y costumbres.

El orden y la participación de las personas en la consulta interna hicieron que los funcionarios del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) quedaran convencidos de que sí era voluntad de la mayoría del pueblo realizaran su elección por usos y costumbres. Uno de los pobladores de Cherán relató al día siguiente:

Sabes, es impresionante como la gente participaba, sobre todo el orden y respeto que guardaban en ese momento, esto sirvió para que los representantes del IEM se fueran impactados de la organización que tenemos, uno de ellos me comentaba que todo esto que estaban viviendo era muy contrario a lo que ellos escuchaban, pues me comentaba que el sólo había escuchado que éramos un pueblo revoltoso, pero que comprobaban que era todo lo contrario. Este impacto sirvió para que ellos mismos nos defendieran después, cuando los resultados fueron entregados al Congreso del Estado, ya que hubo

algunas descalificaciones por parte de los diputados de algunos partidos, donde dijeron que a muchas personas se les obligó a participar y que a simpatizantes de algún partido no se les dejó entrar al pueblo, esto no fue cierto claro, y así también lo manifestaron los representantes del IEM ante el congreso y ante algunos medios de comunicación. (Entrevista del autor).

En el mes de enero de 2012 se eligió al Consejo Mayor de Gobierno Municipal integrado por tres personas de cada uno de los cuatro barrios de Cherán. En estas asambleas, donde asistieron representantes del Congreso del Estado, del IEM y también de la ONU, se pidió a los asistentes que propusieran a los compañeros idóneos para este cargo, después se les preguntó a los señalados si querían participar en la elección, y al final se pidió a la gente que se colocara delante de cada una de las personas por la cual votaban. Así quedaron elegidos los tres que tuvieron más votos y todos juntos integran el Consejo Mayor, que en total está formado por 12 personas. También los Consejos Operativos fueron elegidos mediante este proceso, por asambleas, y se encuentran integrados por cuatro personas, una de cada barrio.

El 5 de febrero tomó protesta el Consejo Mayor y los Consejos Operativos del municipio indígena de Cherán ante representantes del Congreso del Estado de Michoacán. La gente se levantó muy temprano para dirigirse al cerro de San Marcos, donde se encendió una antorcha simbolizando el fuego que llega con el nuevo gobierno. A las once de la mañana la gente se reunió junto con sus representantes en las entradas del pueblo para caminar hacia el centro del poblado, acompañados por las orquestas que entonaban música purépecha, propiciando un ambiente de alegría por el triunfo logrado. Al llegar los contingentes de los cuatro barrios al centro del pueblo, se inició el recorrido de la Bandera Purépecha, mismo recorrido que se hace con la Bandera Nacional. Mientras la Bandera Purépecha hizo su recorrido, el coro de la Iglesia entonó el canto “Triunfo de Leco”, un himno tradicional del pueblo, que dice: “raza de heroicas leyendas, y de riquísima tradición, raza esforzada, raza gloriosa... que viva que viva el pueblo de Cherán”.

El movimiento de Cherán ha tenido dos fases: a) la primera caracterizada por la defensa de sus bosques y una restauración de los vínculos comunitarios por medio de los altares, fogatas y cocinas comunitarias; b) la segunda, caracterizada por la gestión del reconocimiento de la elección de autoridades por medio de usos

y costumbres, y la elaboración de su plan de desarrollo municipal. Los sacerdotes de la Parroquia de Cherán, única del lugar, apoyaron la primera fase del proceso, donde el párroco fungió como capellán de la organización naciente, animando el proceso en las celebraciones de la Eucaristía y gestionando recursos para apoyar esta situación de emergencia. Por medio de la institución de Cáritas se canalizaron alimentos para apoyar las 200 cocinas comunitarias durante los primeros tres meses y después se implementó el programa de empleo temporal reforestando los bosques durante cuatro meses. Ambos apoyos fueron claves para este momento de la comunidad en que estaba aislada del resto del Estado. El párroco decidió no apoyar la segunda fase del proceso por pensar que podría derivar en un interminable trámite burocrático y desgastar a la comunidad.

La segunda fase llevó al reconocimiento de la elección por usos y costumbres por parte de las instituciones del Estado y la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (2012-2015). Una fase que llevó a la defensa de su identidad indígena y sus formas de vida. El mismo plan, al respecto, expresa:

Son muchas las tribunas y espacios en los que hemos compartido nuestra convicción de que la defensa de nuestra autonomía y libre autodeterminación, de ninguna manera significa una intención de separarnos del pacto nacional, por el contrario, implica resignificarlo desde el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas (Plan de Desarrollo Municipal, 2012: 4).

Los habitantes de Cherán reelaboraron su institucionalidad basados, jurídicamente, en la Constitución mexicana y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas:

Presentamos nuestro Plan en pleno ejercicio de nuestros derechos consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en materia de libre autodeterminación como derecho político fundamental base para decidir libremente sobre nuestro desarrollo económico, social y cultural. Tal y como se soporta en el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 1º del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en los artículos 2º y 3º del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales

en Países Independientes Número 169, esto implica o se expresa en la autonomía o autogobierno. (Plan de Desarrollo Municipal, 2012: 4).

EL JUICIO ÉTICO Y LOS VALORES IMPLICADOS

Se distinguen tres sistemas de factores protectores que permiten comprender cómo los habitantes de Cherán pudieron reducir los índices de criminalidad y temor en su población, de tal manera que pudieran tener hoy un enclave de convivencia humana en medio de una de las regiones más violentas de México, como es el estado de Michoacán. Estos sistemas protectores son: a) restauración de vínculos comunitarios, b) recuperación de la identidad genuina y c) la construcción de nuevos acuerdos sociales. Las preguntas éticas que surgen de la reflexión son: ¿Qué valores están en juego?, ¿cuál es el principio ordenador que otorga dirección?, ¿qué función tiene la dimensión religiosa en un contexto de violencia?

LA RESTAURACIÓN DE LOS VÍNCULOS COMUNITARIOS

Los valores que aparecen como detonantes inmediatos del movimiento suscitado en Cherán son la defensa y el cuidado del medio ambiente, ante la voracidad de la alianza taladores de árboles-crimen organizado, y la defensa de la convivencia humana, ante los secuestros de pobladores.

Con respecto al medio ambiente podemos ubicar dos paradigmas encontrados, por un lado la visión mercantilista de los recursos naturales, que había llevado al despojo del 70% de sus bosques por parte de la alianza talamontes-crimen organizado, una visión que está presente en el mismo plan de desarrollo regional elaborado en el año 2005 por el gobierno del estado de Michoacán. Ahí se señala que la apuesta en la Meseta Purépecha sería “un modelo de desarrollo sustentable y polo de desarrollo de negocios agroalimentarios”, poniendo énfasis en la explotación de los recursos naturales y potencialidades enfocadas sólo hacia el exterior, en una lógica de competitividad por encima de las sustentabilidad endógena (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 11). De ahí que la tala indiscriminada de árboles, en los hechos, no se vea como un delito grave por parte del Estado. Lo cual se opone

a la visión sagrada de los bosques de la cosmovisión purépecha, que permite tener una perspectiva holística del entorno. El detonante de la irrupción comunitaria ante la tala de los bosques fue cuando se empezó a talar los árboles más antiguos de la región situados en el principal manantial de agua de la región, árboles considerados como sagrados para la comunidad. Los habitantes de Cherán no ven los recursos naturales como motor del desarrollo agroindustrial sustentable, sino como elemento condicionante para la reproducción de la vida en la región, de la vida del ecosistema en su conjunto (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 13).

La defensa de la convivencia humana fue detonada por los siete secuestros que habían realizado a principios del año 2011, además de las intimidaciones que venía haciendo el crimen organizado a la población en general. Cuando queman las camionetas y detienen a los choferes en la capilla del Calvario, actúan en defensa propia guiados por el bien común. Esta acción tuvo como base una visión comunitaria de la vida presente en sus maneras de realizar el trabajo en el campo, por medio de la ayuda mutua y las faenas; las maneras de celebrar los bautizos, las bodas o los entierros, donde los vecinos y padrinos colaboran con los gastos y el trabajo; la alta participación religiosa en las celebraciones dominicales y fiestas solemnes. Una concepción que se oponía a la individualización de la vida generada por el principio del desarrollo económico ilimitado propugnado por la modernización sin preocupación alguna por el futuro de la convivencia humana.

La reconstrucción de los vínculos comunitarios se hizo posible por la existencia de un principio de unidad que da cohesión a sus anhelos y deseos más profundos, éste es la confianza en un ser supremo, como lo es la fe en Dios y el cuidado del otro, reconociéndose como hermanos. “Lo primero que vi cuando regresé de trabajar y supe que habían agarrado a algunos talamontes fue algunas mujeres que empezaron a rezar, a sacar la imagen de Cristo, fue sentir ese apoyo del otro, ese común denominador que es nuestra fe” (Pérez, 2013). La indignación pasa a convertirse en una capacidad creadora de algo nuevo por la confianza en Dios y el cuidado del otro. La acción realizada por las mujeres al sacar sus altares a la calle y la acción de los hombres al quedarse a vigilar en las noches para cuidar a sus hermanos de comunidad, son los elementos que permiten abrir sus horizontes para no quedarse en la queja o la indignación. La valentía de enfrentarse al crimen organizado sin armas surge de una experiencia de fe vivida comunitariamente y el saberse cuidado por el vecino. De manera inesperada se restauraron los vínculos

comunitarios y, a partir de una desgracia, los pobladores sintieron una esperanza que no se explicaban. Esto se unía a las historias pasadas donde la comunidad se había organizado para impedir la entrada del ejército, como fue en la resistencia posterior a las elecciones de 1988, donde en ese entonces fueron los niños quienes iban al frente de los contingentes, esos niños son los que ahora estaban en edad de iniciar la defensa de sus recursos naturales y culturales (Pérez, 2013).

El rezar el rosario y comer juntos a las 8 de la noche en 200 altares y cocinas en la calle, devino en una experiencia de conversión comunitaria, donde las familias vivieron experiencias de reconciliación con los vecinos y renovaron sus lazos de hermandad. Fue una vivencia del perdón por medio de los alimentos que condujo a la restauración de los vínculos comunitarios. En este tiempo se abrieron los canales de comunicación y convivencia que se habían roto por adoptar un estilo de vida que lentamente los alejaba de su identidad más genuina. Este proceso era acompañado por sus líderes religiosos y los ancianos de la comunidad. La experiencia de unidad llevó a tomar conciencia de lo importante del tejido social para enfrentar los poderes que sembraban la división en la comunidad. El relato de un integrante de la nueva autoridad municipal muestra los valores que ahí estaban en juego:

Todo surgió porque se estaban robando los montes, la madera la estaban talando indiscriminadamente, nadie se imaginó que detrás de los talamontes estaba la gente mala. Fue una sorpresa para nosotros que el 15 de abril los detuvieron. Nadie sabe exactamente cómo empezó todo, algunos dicen que fueron las señoras, otros que fueron unos señores. Se detienen algunos talamontes y su gente regresa por la tarde para liberarlos, la gente del pueblo se defendió con piedras, desafortunadamente a un compañero le pegan un balazo cerca del ojo, pero le damos gracias a Dios de que sigue vivo. Me sorprende que nunca nos imaginamos el favor que nos harán los malos, como le llamamos nosotros, pero fue gracias a esa situación tan difícil como Cherán volvió a rescatar su unidad y hacer lo que nosotros le llamamos fogatas, que no es más que lumbre, pero ya no en sus casas sino con los vecinos. Es tan grandioso saber que gracias a esas cosas malas nosotros tenemos una de las mejores escuelas de vida que es comer, rezar y convivir juntos en la calle. Los malos nunca se imaginaron el favor que nos hicieron. El saber que yo no estoy solo, que el otro no está solo, que yo soy los ojos del otro, que el otro es los ojos míos, son mis oídos, soy sus oídos, es grandioso saber

que la unidad para enfrentar la maldad se logró con tres cosas: rezando, comiendo y conviviendo juntos. Fue el tiempo en que más convivimos como vecinos, porque todo se paralizó (López, 2012).

El fundamento de las buenas prácticas de seguridad comunitaria, según lo presenta Pedro Trigo, está en el asumirse hijo de Dios, como sostén de la confianza, y el reconocer al otro como hermano, como sostén del cuidado. La confianza y el cuidado son prácticas éticas fundamentales para la restauración de los vínculos comunitarios. “Los sujetos humanos, los individuos, se constituyen en personas a través de determinadas relaciones. Alguien consciente de sí y de la realidad y con capacidad y decisión para seguir su albedrío es un sujeto humano, incluso podemos decir que tiene una gran personalidad. Ese sujeto es persona cuando se realiza como hijo de Dios y como hermano de los demás, sobre todo de los necesitados, y se define por esas dos relaciones. Naturalmente que sin conciencia y albedrío no pueden entablarse estas relaciones, pero también es verdad que estas relaciones libran la conciencia de falsas imágenes y liberan también a la propia libertad al presentarle su contenido adecuado” (Trigo, 2013: 163). Lo que constituye a las personas está en la confianza y el cuidado. Las cuales se aprenden de la confianza y el cuidado que otros tuvieron de esa persona, donde las experiencias familiares y comunitarias serán determinantes para desarrollar esta capacidad. Una dificultad que encontramos en el aprendizaje de la confianza es que la “autoridad dominante” desconoce la fe y construye la sociedad en torno a un contrato. “El contrato actual es tan meticuloso precisamente porque se sabe que no puede sobreentenderse la fe” (Trigo, 2013: 43).

LA RECUPERACIÓN DE LA IDENTIDAD GENUINA

La restauración de los vínculos que tienen los pobladores de Cherán por medio de las fogatas, desencadena un proceso de deconstrucción cultural para elaborar un nuevo relato que permita definir quiénes son y a dónde van. Los altares y las fogatas son dos elementos que reflejan la base de la identidad del pueblo cheranense: la confianza en Dios (fe), teniendo la certeza de que los malos no tenían la última palabra, y el cuidado del otro (hermandad), disposición a defender el futuro de

la convivencia humanamente. Desde estos dos elementos se inició un proceso de elaboración de síntesis de identidad, que recuperaba sus raíces indígenas y cristianas, e incorporaban nuevos elementos dados por la modernidad.

Las imágenes religiosas representaban, en este momento de incertidumbre, la mejor síntesis del fundamento que estaban defendiendo –la comunidad y un orden cósmico–, lo cual se oponía radicalmente a la imagen utilizada por la alianza talamontes-crimen organizado, que eran las camionetas último modelo con hombres armados queriendo mostrar la riqueza, la fama y el poder. Las imágenes más utilizadas en los 200 altares eran la virgen de Guadalupe y el Cristo crucificado, las cuales eran colocadas sobre mesas con manteles bordados y flores naturales. Los altares reflejaban un horizonte de relaciones y de convivencia, una armonía con el cosmos, señalando que había un principio ordenador, el cual daba fundamento a la experiencia comunitaria y hacía más profundas las relaciones. “La Virgen de Guadalupe integra dos pueblos en uno solo, en una fusión que hace aprovechar dos recursos dados por la providencia: territorio y poblaciones. En el orden del cosmos hay un lugar especial para nosotros y eso lo da la Virgen de Guadalupe. Y nuestro papel en el mundo es llegar a constituirnos como nueva familia que vive con la máxima prosperidad haciendo uso de los recursos existentes, no ambicionando otros” (Alfaro, 2013).

Después de trasladar los altares a la calle (confianza) y construir las fogatas para la vigilancia (cuidado), llegará un tercer elemento que viene a cohesionar el sentido comunitario, y son las parangas. Se recupera una tradición purépecha sobre la cual se construía la unidad de la familia y la comunidad, ya que la parangua está elaborada de tal modo que permite la convivencia de todos los integrantes de la casa. “La clave está en la parangua, ella jugó un factor de unidad. En el fuego está el calor y eso hace que tú te acerques, al acercarte hace que tú platicues, que convivas, que no haya una diferencia. En una estufa no se da ese vínculo” (José Pérez, 2013). La parangua consiste en un círculo hecho con bloques de adobe o piedras de unos 20 centímetros de alto, donde se coloca la leña y se ponen las ollas o comales, la cual se coloca en el centro de la cocina de tal modo que integra a todos los miembros del núcleo familiar. Sacar estas “cocinas” al espacio público fue un proceso de redignificación de su identidad purépecha y un traslado de la dimensión comunitaria a los espacios que parecían haber sido ganados por la visión mercantilista de la vida.

Este proceso de redignificación de la identidad se trasladó también a las asambleas barriales y generales, en las cuales se vivió un proceso de autoconciencia que les permitió redescubrir el valor de la unidad comunitaria y tomar conciencia de lo que había desvirtuado su identidad. En este proceso se dan cuenta que la explotación de los bosques y la actuación del crimen organizado en la población había sido posible por la individualización de la comunidad, y al preguntarse el porqué o quiénes habían dividido a la comunidad, se dan cuenta que un actor fundamental en esta división habían sido los partidos políticos. Es así que la nueva organización de Cherán concentra su esfuerzo en defender una democracia comunitaria, más apropiada a su cultura indígena-cristiana, y se oponen a una democracia representativa, más propia de la cultura occidental-liberal.

Actualmente, después de más de dos años de iniciar este proceso de autoconciencia, uno de los integrantes del gobierno municipal hace este análisis:

Los partidos partían a la comunidad con los beneficios que daban, por ejemplo láminas o despensas. Eran beneficios momentáneos que nos fracturaron más socialmente. Otra manera de fracturar a la comunidad fue la misma educación, la educación nunca jugó para nosotros un rol donde se fomentara a la comunidad, antes bien se fomentaba la individualidad, por ejemplo, se hacen las olimpiadas del conocimiento y más que transformar niños para compartir ese conocimiento hacen a la gente egoísta. Si yo sé más, yo soy el más inteligente, cosa que en nuestra cultura no existía. La parte educativa no está jugando un papel que a nosotros nos beneficie, antes bien estaba generando gentes egoístas. La propuesta de competencia desarrolla una parte, pero no las más importantes, como son la relación con el otro y con la naturaleza. En la materia de medio ambiente se enseña a cuidar un árbol pero no se trata de cuidar árboles, sino de respetarlos. Otra cosa que veía que desunía a la comunidad era los programas de oportunidades y progresas. Para nuestra cultura lo peor es la palabra flojo, eso no podía entrar a nuestra comunidad. Y estos programas lo que hacen con la comunidad es hacernos flojos o mantenidos. Estar esperanzados a que nos den. El gobierno utiliza todo esto para quitarnos el trabajo que nos dignificaba. Anteriormente se le pedía ayuda a otro para ir a cosechar y a cambio se les daba un canasto grande de maíz por su ayuda. Ahora, con lo que nos daban, la gente decía, ¿por qué nada más le dan a un sector? Yo decía, porque el gobierno sabe que teniendo en las manos a unos, cuando haya gente que abra los ojos, entonces aquellos se van a oponer. Es una forma de

dividir a la comunidad y controlarla. Yo nunca conocí a alguien en mi comunidad que anduviera pidiendo limosna, eso era una vergüenza, antes de pedir era trabajar. Estos programas no solucionan la pobreza, más bien la prolongan (Pérez, 2013).

La autoconciencia que logró la restauración de sus vínculos comunitarios llevó a la defensa de su identidad comunitaria, donde la elección de usos y costumbres fue una de sus concreciones. Esta gestión de una nueva institucionalidad refleja la incorporación de elementos modernos a sus bases indígenas y cristianas, como es el reclamo del derecho a la autonomía. “Presentamos nuestro Plan en ejercicio de nuestros derechos consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en materia de la libre autodeterminación como derecho político fundamental base para decidir libremente sobre nuestro desarrollo económico, social y cultural. Tal y como se soporta en el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en los artículos 2º y 3º del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Número 169, esto implica o se expresa en la autonomía o autogobierno” (Plan de Desarrollo Municipal, 2012: 3). Una visión que se contrapone a los que únicamente permiten el derecho a la autodeterminación individual, llevando a una mayor fractura social, lo cual facilita la imposición de un estilo centrado en la mercantilización de la vida.

Finalmente, esta recuperación de su identidad genuina lleva a sus habitantes a tener nuevas prioridades en la vida. Los cheranenses empiezan a tomar conciencia de lo importante que es la comunidad y la responsabilidad que cada uno tenía para cuidarla. Uno de los integrantes de la autoridad menciona:

A mí no me gustaba pertenecer a un partido político porque a veces tanta tentación al dinero los corrompe. Siempre me imaginé servir a mi pueblo. Para mí fue un reto tomar esta decisión, porque estar al servicio de mi pueblo en estos momentos, ya no como maestro, era una forma de estar como flanco ante el crimen y yo tenía miedo, me daba mucho miedo. Constantemente recuerdo que ante un Cristo que tengo en mi cuarto me ponía a orar y decía ¿qué hago? Y llegaba a mi mente el decir, “Sí, el problema es grande, ellos hacen escándalo, matan, pero Yo Soy más grande...

sí puedes, ellos son muchos pero Yo Soy más grande” y eso la verdad no se me olvida. Anteriormente cuando se va a hacer el proceso de elección me tenía en la mira mis compañeros y yo les decía que no quería pertenecer a un puesto alto porque eso implica mayor riesgo y yo había hecho una propuesta para no pertenecer a esa parte y recuerdo que un día antes le digo a mi papá, “Papá, yo sólo quiero servir en donde no esté tan expuesto”, y mi papá me dice “Está bien, piénsalo”. Y constantemente llegaba a mi cuarto y le decía a Dios: “Ayúdame a hacer tu voluntad”. Era difícil decidir. Al día siguiente le pregunto a mi papá “Papá, ¿dónde?” Y él me responde: “Donde la gente diga, hijo”. Y sí, yo iba con miedo. Y recordé lo que un día le había dicho a Dios: “¿quién soy yo? ¿Quéquieres de mí?” Y recuerdo que Dios me dijo tres cosas, que no entiendo bien: “Trabaja para mí, mantén una relación conmigo y no tengas miedo”. Grandioso Dios (López, 2012).

Asumiendo la realidad ambigua de la religión en América Latina, que muchas veces ha llevado a asumir como sagrada la constitución jerárquica de la sociedad, considerando a los de arriba como representantes de Dios, Pedro Trigo, reconoce que “la religión ha sido el principal vehículo para que el pueblo conserve su identidad, la conciencia de su dignidad, el sentido de respeto y el anhelo irrenunciable de pureza y armonía. La religión ha mantenido al pueblo compacto, diferente, genuino, ya que a través de ella el pueblo ha expresado su condición de sujeto y su creatividad” (Trigo, 2004: 157). Esto es lo que podemos detectar en los relatos que muchos pobladores hacen de su experiencia en las fogatas y en cómo lograron replegar al crimen organizado de su municipio.

LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS ACUERDOS SOCIALES

El tener un principio unificador de la comunidad, como es la confianza en Dios y el cuidado de los otros, hizo posible la construcción de nuevos consensos morales que permitieran institucionalizar sus sueños de “pureza y armonía”. El primer consenso moral fue la seguridad comunitaria que garantizara la integridad de las personas. Esto llevó a erradicar la parte corrompida del Ayuntamiento más visible, que era la policía municipal y formar una policía comunitaria. Los consensos morales tomaron como destinatarios a las personas y posibilitaron la construcción

de un orden social integrador. Sobre el mismo punto, el papa Benedicto vi hizo la siguiente afirmación en la conferencia de Aparecida:

Las estructuras justas son, como he dicho, una condición indispensable para una sociedad justa, pero no nacen ni funcionan sin un consenso moral de la sociedad sobre los valores fundamentales y sobre la necesidad de vivir estos valores con las necesarias renuncias, incluso contra el interés personal (Benedicto xvi Carta de inauguración, Aparecida, 13 mayo 2008).

El otro gran consenso moral fue no querer una comunidad dividida por intereses que no respondían a su ser indígena, favoreciendo la ruptura de su identidad comunitaria y abonando a la desintegración y la violencia. Esto llevó a la conciencia de que los bosques no son una mercancía, que los partidos políticos usan a la comunidad para sus propios intereses sin importar las fracturas que ocasionan, y que había que buscar nuevas maneras de convivir, de tal manera que el alcohol y las drogas se erradicaran en el municipio. Este consenso se oponía a los principios de la modernización instaurada en América Latina con el Estado liberal desde el siglo XVIII: el individuo con sus deseos y preferencias, la libertad para la autodeterminación personal, la democracia representativa y el progreso basado en la explotación de los recursos naturales.

Estos consensos morales elaborados por la propia comunidad, en un proceso de autoconciencia, condujo a recuperar sus formas antiguas de gobernarse, las cuales habían sido desmanteladas por los procesos de modernización política. Esto llevó también a una responsabilidad social para institucionalizarlos en el territorio. Una parte de esa responsabilidad consistió en gestionar los acuerdos ante las instancias estatales para lograr su reconocimiento. Frente al punto descrito, uno de los miembros de la comunidad de Cherán hizo la siguiente descripción:

Después de esto empezamos a quitar la parte corrompida que era la parte del gobierno, ya no era sólo defender los bosques, sino restaurar el Ayuntamiento, finalmente toda la policía estaba coludida con los malos, ellos los ayudaban a salir, la gente se daba cuenta que la estructura de gobierno estaba inmiscuida con los malos. Cuando nos damos cuenta de que algo que dividía a la gente eran los partidos, dijimos, y ahora qué vamos a hacer. Y lo siguiente fue buscar gobernarnos como lo hacíamos antes, sin partidos,

porque finalmente a veces los partidos lo único que hacían era partir. Me daba tristeza ver a las familias peleándose por los partidos cuando allá arriba convivían y comían juntos. Así es como entramos en un proceso de rescatar nuestra ley, porque está mal eso de llamarle usos y costumbres, porque más bien es nuestro estilo de vida. Cuando se lleva la propuesta al Instituto Electoral de Michoacán dice que no tenía carácter de resolución para autorizarlos elegir autoridades por usos y costumbres. Posteriormente se pasa a la Sala Regional de Toluca y el ministro se declara incompetente, pero no era tanto porque no podía, sino porque no les convenía. A toda la estructura política, donde hay tanto dinero, no les conviene. Pasamos entonces al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aquí en la ciudad de México donde pasan muchos compañeros para convencer a los ministros de nuestra forma de organizarnos y de nuestra forma de pensar, le decíamos que los indígenas no somos folklor, no sólo somos vestido, no sólo somos un idioma, somos todo un estilo de vida, somos todo eso. Yo no valgo menos ni más que nadie. Por fortuna se convence a seis de los siete ministros. Algo histórico porque se da una resolución a favor de un municipio indígena (López, 2012).

Finalmente, el proceso de construcción de nuevos acuerdos sociales derivó en el actual Plan de Desarrollo Municipal que tiene en la base consensos morales elaborados por la comunidad, la responsabilidad social de los vecinos y la importancia de la coherencia de sus prácticas. Esto se ha desarrollado incorporando oportunidades que le presenta la modernidad y que contribuyen a su desarrollo, tales como el desarrollo económico, la educación, la comunicación y la tecnología. Existe una visión integral del desarrollo caracterizado por la centralidad de la comunidad, distinto a la visión del desarrollo del gobierno estatal plasmado en la “apuesta para la Región VII denominada Meseta Purépecha”, donde no existió una construcción participativa, sino que se privilegió “el diálogo con personas claves y/o expertos definidos por el equipo encargado del ejercicio” (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 11).

El nuevo acuerdo social de los cheranenses, plasmado en su Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, coloca los rasgos principales del Cherán soñado para el año 2030. Ahí ellos señalan 12 características: la recuperación y defensa de la identidad indígena, el fortalecimiento de la integración y participación comunitaria, la recuperación de sus bosques y su aprovechamiento sustentable, la soberanía alimentaria, la economía comunitaria, la seguridad que permita la tranquilidad,

la limpieza y cuidado de la naturaleza, una educación comunitaria, el cuidado de la tierra, la confianza en el otro, la consolidación de un sistema político alternativo y la desaparición de los partidos políticos por obsoletos e innecesarios, y el testimonio de vida para estimular la esperanza de rescatar y transformar el mundo (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 20-21).

Ellos sintetizan estos sueños de la siguiente forma: “De manera general podemos señalar que nuestra apuesta para el 2015 es que Cherán sea testimonio innegable de trabajo comunitario por la vida digna y justa de sus habitantes, logrando sentar las bases de la recuperación de nuestro tejido comunitario, en plena armonía de nuestro ser indígena con la madre tierra. Nuestra comunidad será un ejemplo regional, estatal, nacional e internacional de que se puede vivir en verdadera participación social con sentido comunitario. La recuperación, cuidado y reproducción del ecosistema de vida del que somos parte, será una realidad en el corto plazo” (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 21).

De acuerdo con Trigo, el elemento cristiano en las experiencias exitosas del trabajo popular de América Latina favorece la duración de los procesos manteniendo la dinamicidad y la calidad humana en ellos (Trigo, 2013: 110). Además, señala el autor, que las personas más fecundas, perseverantes y éticas tienen experiencias cristianas. “Es una constatación sostenida que gran parte de la gente popular, que se mueve perseverante y éticamente en estos procesos, es fecunda y tiene detrás de sí una historia de práctica cristiana intensa en comunidades solidarias” (Trigo, 2013: 130). También reconoce que el cristianismo no es un factor institucional, sino ubica su función en la animación de fondo y la inspiración de la práctica. “Insisto en que el cristianismo no es un factor institucional, pero sí debe ser una animación de fondo e incluso un factor de inspiración para la manera de proceder en los procesos y proyectos” (Trigo, 2013: 131).

UNA PROPUESTA ÉTICA PARA CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD

La seguridad comunitaria

El incremento de los índices de criminalidad en América Latina muestra el momento de inflexión en que se encuentra nuestro continente, y quizás la

misma humanidad, donde la apropiación de actitudes excluyentes aprendidas de la globalización económica amenaza la convivencia humana (Hinkelammert, 2001: 155). La era del progreso está íntimamente ligada a la exclusión, el proceso de industrialización arrinconó formas antiguas de solidaridad y organización social sin sustituirlas por nuevas formas de capital social amoldadas al nuevo entorno (Putnam, 2003: 21). Ante este deterioro de la convivencia humana, la seguridad comunitaria tendría que buscar como estrategia prioritaria la cohesión de la sociedad, más allá de la infraestructura social de las poblaciones, la amenaza latente de la convivencia humana hace necesario emprender la tarea de restaurar los vínculos comunitarios.

Para llevar a cabo esta tarea, una prioridad tendría que ser una concepción de seguridad que no la reduzca a la vigilancia y el control de la población para evitar el delito. El problema de inseguridad tiene que ver con la pérdida de condiciones para la convivencia humana, donde el robo o el homicidio es sólo un síntoma del deterioro social. Se necesita una concepción holística de la seguridad que anime y promueva la inclusión de la misma sociedad a su producción. Todos tenemos una responsabilidad y una tarea en la restauración de las condiciones sociales para hacer viable la convivencia humana a largo plazo. “La violencia es el resultado de la conjunción de una disminución drástica de los recursos de los pobladores y un abandono de los servicios del Estado con la introyección de un imaginario que pone el valor de la persona en el consumo y la lucha de la competencia como el camino para llegar a él” (Trigo, 2004: 184).

Por tanto, trabajar por la seguridad comunitaria es preguntarse por las causas de la división y la fractura de las relaciones sociales, hechos que posibilitan el auge y la actuación del crimen organizado, como lo muestra el caso de Cherán. ¿Qué imágenes tiene la sociedad para hacer frente a la ambición, la fama y el poder que es el vehículo de actuación del narcotráfico?, ¿favorecen la restauración de los vínculos estas imágenes o más bien agudizan las fracturas sociales?, ¿hasta dónde es posible cohesionar a la sociedad con los sistemas coercitivos?, ¿es necesario un nuevo factor de cohesión social en la ciudadanía?

Los fundamentos de la seguridad comunitaria

El historiador mexicano, Alfonso Alfaro, señala que todas las sociedades tienen una “conexión con lo sagrado” donde se reconoce un orden general de la naturaleza y un horizonte hacia donde se dirige. El pensamiento occidental moderno ha puesto ese orden en el “individuo” y su horizonte está en sus “deseos y aspiraciones”. “Lo que nosotros llamamos Dios, la sociedad contemporánea llama derechos humanos, individuo, democracia o progreso. Aquello que nadie puede poner en contra. En toda sociedad está el principio de lo sagrado” (Alfaro, 2013).

El fundamento está referido al principio ordenador de las prácticas éticas, es el factor que da cohesión a los sistemas de valores y está internalizado en la persona de tal manera que orienta su actuar. Y son los relatos elaborados por las personas o el Estado, donde se muestran los valores y los fundamentos que sostienen sus prácticas. “En el relato están los valores de una sociedad y desde ahí el Estado crea proyectos” (Alfaro, 2013). Será importante, por lo tanto, pensar cuáles son los fundamentos que existen en los relatos que dan dirección a nuestro país, principios sobre los cuales se ha intentado modernizarlo, y qué tanto esos fundamentos han ayudado a la convivencia humana o más bien han individualizado a la sociedad, de tal manera que el fundamento en sí mismo genera la fragmentación social.

Pareciera que los actuales consensos sociales son construidos desde la cultura del bienestar, conduciendo a la pérdida del sentido de responsabilidad y de la relación fraterna.

Los demás, en lugar de ser nuestros “semejantes”, se convierten en antagonistas o enemigos, y frecuentemente son cosificados. No es extraño que los pobres sean considerados un “lastre”, un impedimento para el desarrollo. A lo sumo son objeto de una ayuda asistencialista o compasiva. No son vistos como hermanos, llamados a compartir los dones de la creación, los bienes del progreso y de la cultura, a participar en la misma mesa de la vida en plenitud, a ser protagonistas del desarrollo integral e inclusivo (Primer mensaje del Papa Francisco para la Jornada Mundial de la Paz, 31-07-2013).

Por tanto, ante la incertidumbre de la eficacia de los fundamentos en los que actualmente se han montado las estrategias de seguridad en México, es necesario entrar a una nueva fase de reflexión, la cual es facilitada por la ética. ¿Será que

necesitamos de un nuevo relato donde se integre la sabiduría de los pueblos indígenas y las mejores oportunidades de la modernidad, de tal manera que sirva como factor de cohesión social?, ¿tendremos que integrar elementos religiosos en este relato que ayude a recuperar la confianza y el cuidado del otro?

La espiritualidad mexicana

Cherán es un caso emblemático en el tema de la seguridad comunitaria porque se convierte en testigo de que es posible replegar al crimen organizado mediante nuevos acuerdos sociales surgidos con una amplia participación ciudadana. La militarización de los territorios sólo inhibe coyunturalmente la delincuencia pero no la resuelve. La policía comunitaria que ahí se establece es sólo un elemento de su estrategia de seguridad, lo más definitivo fue restablecer la dimensión comunitaria de sus diferentes sistemas sociales: convivencia cotidiana, trabajo, salud, economía, educación y tecnología. La institucionalización del proceso usando las vías legales del propio Estado ha garantizado su estabilidad y viabilidad a largo plazo. La pregunta que se debe hacer, es: ¿cuál fue el vehículo que permitió alcanzar esta seguridad comunitaria?

El proceso de modernización de México está fragmentando a la sociedad a tal grado que es necesario encontrar un vehículo de integración que permite establecer puentes entre las diferentes clases sociales. Esa separación de mundos que actualmente vive el país no permite construir un contrato social que cohesionne a su sociedad. La aceleración de los procesos de individualización ha hecho que ahora resulte difícil articular las partes. La experiencia de Cherán sugiere que la “fogata” que probablemente podría restaurar los vínculos comunitarios, para emprender un camino de elaboración de una nueva síntesis de identidad y la construcción de nuevos acuerdos sociales, sea una espiritualidad mexicana.

La espiritualidad tiene que ver con el sentido que doy a las cosas, el para qué de las acciones, los sistemas de valores que se establecen en torno a un fundamento. La espiritualidad mexicana consistiría en renovar el sentido de la vida desde el reconocimiento de sus raíces indígenas-cristianas y el reconocimiento de los aportes de la modernidad, de tal modo que se pueda establecer un horizonte cohesionador de la sociedad mexicana. Así como en el relato de la fundación de la

nación mexicana los criollos adoptan como abuelos a Cuauhtémoc y Moctezuma, y los indígenas adoptan como referentes de la divinidad a los santos cristianos, algo mostrado en las obras de Francisco Xavier Clavijero. Hoy es necesario construir un relato con nuevas categorías donde se pueda recuperar las raíces e incorporar lo mejor de la modernidad.

Quizás ha llegado el tiempo de integrar las mejores oportunidades de la modernidad llegada del norte y lo mejor de la sabiduría de los pueblos del sur, buscando abrir nuevas posibilidades a la tan amenazada convivencia humana. Pedro Trigo llama a este proceso “mestizaje integral” y consiste en optar por lo mejor del padre (modernidad) y lo mejor de la madre (indígena); “aceptado al padre para rescatar a la madre” (Trigo, 2004: 108). Ahí puede estar el fundamento que permita restablecer el horizonte de la comunidad con sus necesidades y capacidades. Resulta inmoral tanto desprecio a los recursos humanos y tanto cuidado a los sistemas financieros, es necesario darle otro fundamento a la misma economía.

La espiritualidad mexicana podría ser el vehículo para la construcción de “equilibrios precarios” que permitan reducir los daños a la convivencia humana, esa “fogata” que renueva la confianza y el cuidado entre los mexicanos. Se trataría de renovar la base moral de la sociedad para reconstruir vínculos, hacer una nueva síntesis de identidad y repensar el contrato social que necesita el país, conscientes de que tendrán que estar abiertos siempre a las nuevas circunstancias y las posibilidades que se vayan dando para mejorar la convivencia humana. “Una democracia sin valores, como los mencionados, se vuelve fácilmente una dictadura y termina traicionando al pueblo” (CELAM, 2007: 74). Esta espiritualidad podría devolver el espíritu a la democracia y renovarla desde otros horizontes.

La sabiduría que Cherán recuperó de sus mayores y su historia, hace preguntar, ¿será tiempo de regresar a la casa de los abuelos, de contemplar las danzas originarias para saber quiénes somos y a dónde vamos?, ¿será que el secreto está en volver a disfrutar el sabor de la comida mexicana, encontrar la armonía que reflejan sus colores y ver la fuerza que les llega de su fe en Dios?, ¿cómo incorporamos a esta sabiduría los avances de la ciencia y las comunicaciones, las nuevas oportunidades para el desarrollo humano, los accesos a una vida digna y el valor de la diferencia? Como lo decía el Papa Francisco en Brasil, “es tal el culto que se ha hecho al dios dinero, que estamos presenciando una filosofía y una exclusión de los dos

polos de la vida que son las promesas de los pueblos: los ancianos y los jóvenes. Ustedes, por favor, dejen hablar a los viejos, escúchenlos. Y a los viejos les digo, no se dejen excluir. Abran la boca. No claudiquen de ser la reserva de nuestro pueblo, transmitan la justicia, la historia, los valores, la memoria. Hay una especie de eutanasia escondida, una eutanasia cultural contra los viejos, no se les deja hablar y actuar” (Papa Francisco, 2013, Discurso a los jóvenes argentinos).

CONCLUSIONES

El posicionamiento que está alcanzando la delincuencia, aprovechando los vacíos que está dejando la ruptura de los vínculos sociales e institucionales, a causa de una sociedad deformada por priorizar sólo el eje económico, hace necesario superar la visión delincuencial, sobre la cual se construye la actual política de seguridad, para ubicarlo como un problema de convivencia humana. La matriz liberal sobre la cual se ha tratado de fundar la sociedad moderna y que tiene a la base al individuo con libertad y derechos, está favoreciendo una desconexión de sus integrantes donde se hace cada vez más difícil llegar a los consensos morales necesarios para una buena convivencia. Se colocan los derechos individuales por encima de los derechos colectivos. Los más beneficiados de esta matriz son las corporaciones trasnacionales que siguen disputándose los recursos naturales del planeta sin importar los daños cometidos a la convivencia humana.

La base comunitaria y creyente de América Latina es una oportunidad para fortalecer un polo referencial último que favorezca los procesos de integración social. La imagen del Dios misericordioso, presentada por Jesús de Nazaret, tiene esa capacidad de restaurar los vínculos, volver a la identidad genuina y construir nuevos acuerdos sociales. El gran reto es descubrir esa imagen en la diversidad de culturas y, desde esa pluralidad, emprender la construcción de la gran fraternidad y solidaridad latinoamericana.

El caso de Cherán muestra que la manera de resolver el problema de la inseguridad y la delincuencia implica restaurar los vínculos comunitarios, recuperar la identidad genuina y construir acuerdos sociales incluyentes. La integralidad de las propuestas de seguridad necesitan incluir estos tres aspectos para atender las causas culturales y estructurales de la delincuencia y la violencia.

La base de este proceso está en la reconstrucción del tejido social, como bien lo muestran las conclusiones a las que llegaron los comuneros de Cherán, la fractura de las relaciones vecinales por el imaginario de la vida moderna facilitó la actuación del crimen organizado.

La reconstrucción del tejido social sólo puede realizarse cuando se renueva la confianza y el cuidado entre los vecinos, ahí está la base de una estrategia de seguridad a largo plazo. La cultura indígena y cristiana de los comuneros de Cherán hizo posible que pudieran construirse los mecanismos para la unidad de la comunidad, como fueron los altares, las fogatas y las paranguas. Las familias purépechas de esta región han sabido conservar una cultura de solidaridad en su cotidianidad, apoyándose mutuamente en el trabajo, las fiestas familiares o ante alguna necesidad. Donde la celebración de las fiestas religiosas ha sido el principal vehículo conservador de su identidad indígena, pues cada bautizo o matrimonio se convierte en un encuentro renovador de los valores purépechas.

El referente que ha dado lugar a la unidad en el pueblo de Cherán es su fe en un Dios cristiano que incluye su identidad purépecha. Este elemento ha sido decisivo para transformar el miedo en indignación y tomar fuerza para replegar al crimen organizado. Los altares religiosos que incluyen una mesa, un mantel, unas flores, cadenas de papel, listones e imágenes, permiten construir una imagen que constantemente recuerda la armonía que está en el corazón del pueblo purépecha. “El corazón del purépecha tiene en su latir la esperanza de lograr una vida de armonía y respeto con la tierra” (Plan de Desarrollo Municipal 2012: 139).

REFERENCIAS

- Alfaro, Alfonso (2010), “Los jesuitas y la construcción de la nación mexicana”, en *Análisis Plural*, ITESO, México.
- Alfaro, Alfonso (2013), Entrevista realizada el 2 de agosto de 2013 en la Ciudad de México.
- Benedicto XVI. Carta de inauguración, Aparecida, 13 de mayo de 2008.
- CELAM, V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, documento conclusivo, Aparecida, 2007.
- Hinkelammert, Franz (2001), *El nihilismo al desnudo*, COM.

- Mifsud, Tony (2013), *Decisiones responsables. Una ética del discernimiento*. 2da. ed. Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- Municipio de Cherán (2012), *Plan de Desarrollo Municipal*.
- López, Francisco (2012), Habitante de Cherán entrevistado el 4 de febrero en la ciudad de México.
- Papa Francisco (2013), *La alegría del Evangelio*, Roma.
- Papa Francisco (2013), Mensaje para la 47^a Jornada Mundial de la Paz, Roma, 31 de julio de 2013.
- Papa Francisco (2013), Mensaje a los jóvenes argentinos, 25 de julio de 2013.
- Peréz, José (2013), Habitante de Cherán entrevistado el 4 de agosto de 2013 en la Ciudad de México.
- Putnam Robert, (2002), *Sólo en la bolera*. Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Putnam Robert, (2003), *El declive del capital social*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Trigo, Pedro (2004), *La cultura de Barrios*, Caracas, Universidad Católica.
- Trigo, Pedro (2013), *Relaciones humanizadoras, un imaginario alternativo*, Santiago de Chile, Ediciones UAH.

JORGE ATILANO GONZÁLEZ-CANDIA

Sacerdote jesuita. Licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente), Licenciado en Teología por la UIA Santa Fe (Universidad Iberoamericana). Magíster en Ética Social y Desarrollo Humano en la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Del 2005 al 2012 estuvo al frente de la pastoral juvenil y vocacional de la provincia mexicana.

COMPARACIÓN DE DOS COMUNIDADES QUE ENFRENTAN LA VIOLENCIA EN MICHOACÁN

*Jorge Atilano González-Candia**

RESUMEN

Se presenta una investigación exploratoria sobre dos comunidades vecinas del municipio de Tancítaro, Michoacán, que, teniendo un mismo contexto regional de proliferación de negocios criminales, responden de manera distinta: una logró la casi nula participación de sus pobladores en las diferentes organizaciones criminales y la otra presentó una visible simpatía y participación en dichos grupos durante el periodo 2008-2013. Se trata de una investigación cualitativa, la cual contempló la observación participante en el periodo 2006-2013 y la realización de entrevistas semiestructuradas a jóvenes y adultos de la comunidad de Los Fresnos y Tancítaro realizadas en el mes de agosto de 2013. La información se organiza a partir de los factores que determinaron las diferencias en estas dos comunidades, describiendo los factores protectores que permitieron a la casi totalidad de los pobladores de Los Fresnos resistir a los negocios criminales y los factores de riesgo que llevaron a legitimar entre los jóvenes y adultos de Tancítaro la participación en dichos negocios. El texto persigue ubicar el contexto en que surgen las llamadas “autodefensas” y ayudar a entender las dificultades que actualmente están teniendo las autoridades para resolver el conflicto. El autor conjetura que la existencia de vínculos comunitarios incluyentes, liderazgos positivos, una reducida desigualdad socioeconómica y significaciones compartidas que posibilitan la unidad, son los factores determinantes de la convivencia incluyente que se vive en la comunidad de Los Fresnos.

Palabras clave: vínculos comunitarios, espiritualidad, jóvenes, crimen organizado, Michoacán.

* Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Compañía de Jesús, México. Correo-e: jorgeatilano@yahoo.com.mx

ABSTRACT

This chapter presents an exploratory investigation into two neighbor communities of the municipality of Tancítaro, Michoacán who, having a same regional context of proliferation of criminal business, respond differently: one managed to almost nil participation of its people in the different criminal organizations and the other presented a visible sympathy and participation in such groups over the period 2008-2013. It is an exploratory research, which contemplates the participant observation in the period 2006-2013 and the realization of semi structured interviews to young people and adults in the community of Los Fresnos and Tancítaro performed in the month of August 2013. The information is organized around the factors that determined the differences in these two communities, describing the protective factors that allowed to almost all of the inhabitants of Los Fresnos to resist criminal businesses and the risk factors that led to legitimize between youth and adults of Tancítaro the participation in these businesses. The text tries to locate the context in which arise the so-called “auto-defensas” and helps to understand the difficulties currently taking authorities to resolve the conflict. The author presumes that the existence of inclusive community ties, positive leadership, reduced socio-economic inequality, and shared meanings that allow the unit, are the determinants of inclusive co-existence that exists in the community of Los Fresnos.

Keywords: spirituality, community ties, youth, organized crime, Michoacan.

INTRODUCCIÓN

El Estado de Michoacán se ha convertido en un caso emblemático del crimen organizado durante los dos últimos sexenios en México, ahí Felipe Calderón inició su guerra contra el narcotráfico en el año 2007 y, actualmente, Enrique Peña Nieto, creó la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán. Estrategias que han abordado el conflicto desde una perspectiva delincuencial, concentrando sus esfuerzos en aprehender a algunos criminales que transgreden la ley y así recuperar la confianza de la población. Son cuatro los grupos que han intentado controlar la economía local por medio de las armas: los Zetas en 2001, la Familia en 2006, los Caballeros Templarios en 2011 y las Autodefensas

en 2013. Sin embargo, la simple aprehensión de algunos dirigentes no ha sido suficiente para garantizar la gobernabilidad en el territorio, existen factores diversos que han determinado el conflicto en Michoacán y que son necesarios contemplar para augurar una resolución que permita recuperar la gobernabilidad en el Estado. De ahí la relevancia de este estudio de caso del municipio de Tancítaro, donde se analizan y comparan las condiciones económicas, sociales y culturales que han determinado dos maneras de enfrentar la violencia, mostrando la complejidad de sus causas e invitando a los diferentes actores sociales a elaborar respuestas complejas que permitan construir la sociedad que quieren y necesitan los michoacanos.

METODOLOGÍA

La principal fuente de información de esta investigación es la observación participante que se realizó durante el periodo 2006-2013. A partir del año 2006 se inició la relación con jóvenes y adultos vinculados a procesos eclesiales de la Parroquia de San Francisco, que abarca la totalidad del municipio de Tancítaro, realizando diferentes reuniones, talleres, entrevistas y experiencias de inmersión en los poblados de Los Fresnos y Tancítaro. Estas actividades permitieron conocer la realidad de las comunidades e implementar procesos de formación humana y espiritual para jóvenes. Durante dicho periodo se realizó como mínimo una visita al año a ambas comunidades, las cuales permitieron conocer, de manera directa, las condiciones en que se fue desarrollando la violencia en el municipio, así como sus efectos al interior de las familias y de las propias personas. Desde el rol social del sacerdote de la Iglesia Católica se pudo conocer el “Méjico Profundo” que aparece en las celebraciones religiosas y conocer realidades que poco aparecen en los medios de comunicación u otras investigaciones, pero que son evidencias que fundamentan muchas prácticas cotidianas. En 2009 se implementó simultáneamente un proceso de formación en Los Fresnos y en Tancítaro, pudiendo observar las diferentes reacciones de los jóvenes, tanto en la capacidad de convocatoria, de organización y el desarrollo que tuvieron ambos procesos. En el mes de agosto de 2013, realizando los estudios de la Maestría en Ética Social en la Universidad Alberto Hurtado en Chile, se tuvo la oportunidad de viajar a México para realizar una observación a estas comunidades, ahí se realizó una entrevista grupal a

profundidad con ocho jóvenes de Los Fresnos, la cual se realizó seleccionando a los liderazgos que tienen más influencia en la comunidad, fueron jóvenes de diversas edades, compuesto por seis hombres y dos mujeres La información que ahí se obtuvo fue verificada con un ex funcionario de la presidencia municipal y una historiadora del municipio. En la estancia llevada a cabo en Los Fresnos se seleccionó a uno de los jóvenes que mostraba un pensamiento representativo del grupo para realizar una entrevista individual a profundidad. En la comunidad de Tancítaro se realizó una entrevista a profundidad a tres líderes comunitarios: un ex presidente municipal, un ex secretario municipal y un dirigente comunitario. A las primeras dos personas se entrevistó simultáneamente, y a la tercera de manera individual. A los tres se aplicaron las mismas preguntas. Sólo conviene recordar que las “autodefensas” surgen en el municipio de Tancítaro en el mes de noviembre de 2013, es decir, tres meses después de haber realizado la última visita y las entrevistas aquí presentadas. Así que la información describe la situación de este municipio hasta agosto de 2013.

EL HECHO A ANALIZAR

El poblado de Los Fresnos, situado en el municipio de Tancítaro, al occidente del estado de Michoacán, cuenta con una población total de 720 habitantes y tiene un aproximado de 147 viviendas (INEGI, 2010, Censo de Población y Vivienda). Este pueblo está situado en la carretera que conecta a Tancítaro con la ciudad de Apatzingán, epicentro de los conflictos entre narcotráfico y guardias comunitarias. El municipio de Tancítaro es disputado por tres carteles y con un historial de secuestros y asesinatos desde el año 2008. Su situación geográfica hace que constantemente pasen comandos del crimen organizado, así como comandos del ejército y la policía estatal. Los jóvenes de este poblado observan y saludan, frecuentemente, a jóvenes que se han adherido a las filas del narcotráfico, venidos de otros poblados, municipios y estados, y sin embargo, es casi nula su participación en este tipo de actividades. Incluso, se ha disminuido radicalmente el consumo de la droga en los últimos años. Más bien, la mayoría de los jóvenes de Los Fresnos tiene un protagonismo en la región por medio de la educación, la música, el deporte y la espiritualidad. Los vínculos comunitarios que han forjado

las familias de este poblado, donde los jóvenes tienen un aporte fundamental, han creado un sistema de seguridad que permite hoy tener un enclave de tranquilidad, en medio de las pugnas de los distintos grupos de poder que siguen disputando los recursos y el mercado de la droga.

Los habitantes de Los Fresnos no han tenido un programa especial de prevención del delito ni combate a las drogas, la única alternativa que han visto es la militarización de la zona cuando sucede algún enfrentamiento entre los mismos cárteles o con la policía municipal. Ellos han tenido que enfrentar los altibajos de la violencia con sus propios recursos, defendiendo así sus posibilidades de convivencia humana. No obstante, presentan altos índices de confianza, cuidado y seguridad, verificados por el conocimiento que se tiene de ellos desde el año 2006. Los padres de familia están en comunicación constante para evitar la intromisión de la delincuencia en la cultura del lugar. Los grupos juveniles de la Iglesia han ayudado a prevenir la adicción a las drogas entre los adolescentes y jóvenes, pues la mayoría de ellos participa en algún grupo. En el poblado podemos encontrar condiciones socioculturales, en sus modos de relacionarse, que han hecho posible conservar las redes de reciprocidad y solidaridad. Los vínculos existentes en la comunidad han permitido consolidar una identidad campesina integradora que ha llevado a acuerdos comunitarios favorables a la buena convivencia.

¿Qué factores distinguen a Los Fresnos de otros poblados cercanos? La característica más evidente es su alta participación en agrupaciones comunitarias. En este poblado pequeño existen ocho grupos de música, ocho grupos espirituales, ocho grupos organizados de adultos y ocho equipos deportivos. Los grupos organizados, que se reúne por lo menos una vez al mes, son uno por cada 25 habitantes. La mayoría de sus pobladores participan en una colectividad. La segunda característica es la igualdad socioeconómica en sus habitantes, todas las casas tienen servicios básicos y son viviendas elaboradas con block o ladrillo. La cultura de solidaridad hacia los más pobres ha construido canales de distribución de los ingresos para favorecer la igualdad socioeconómica, el apoyo que las familias brindan a las personas mayores o enfermos ha disminuido la pobreza extrema. La tercera característica es que no existen comités de partidos políticos, éstos desaparecieron hace varios años y sólo se activan de manera muy coyuntural en tiempo de elección. Anteriormente las personas se apasionaban con los partidos, hoy se fijan en los candidatos.

LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DE TANCÍTARO

El municipio de Tancítaro tiene una población de 26 089 habitantes, en su mayoría campesinos, los cuales están distribuidos en una cabecera municipal, con 5 478 habitantes, y 120 poblados. Al norte colinda con los municipios de Uruapan y Peribán, al este con Nuevo Parangaricutiro, al oeste con Buenavista y al sur con Apatzingan y Parácuaro. Su principal actividad productiva es el aguacate, llegándose a convertir en el principal productor nacional con exportaciones a Estados Unidos y Japón. Tancítaro es un centro económico importante de la región, punto estratégico en las comunicaciones terrestres y acceso a la reserva natural Pico de Tancítaro,¹ por tal motivo ha resultado ser lugar apetecible para el narcotráfico. Tancítaro está rodeado de municipios, donde los ciudadanos, cansados de las extorsiones del crimen organizado y la ineficacia del gobierno para replegarlos, han optado por formar las autodefensas. Aunque la población de este lugar también ha recibido presiones por parte de estos grupos, Tancítaro no ha formado hasta ahora su guardia comunitaria.

A partir de 1993 empezaron a extenderse las huertas de aguacate en Tancítaro, aprovechando las condiciones climáticas del lugar, al grado que se llegó a convertir en “la capital mundial del aguacate”. En el periodo 2012-2013 produjo el 25% de la producción nacional, equivalente a 129 mil 500 toneladas; Uruapan produjo 88 mil 60 toneladas equivalente al 17%. Este paulatino crecimiento en la producción de aguacate trajo consigo un incremento de los ingresos económicos en la región y con ello una transformación de la idiosincrasia de sus pobladores. Los líderes comunitarios entrevistados señalan que se originó un crecimiento desigual, la zona sur del municipio, donde no se da el aguacate, quedó rezagada, y la zona norte, donde sí se produce el aguacate, tuvo mucha oportunidad de dinero. Esta desigualdad llevó a que las familias de la zona sur optaran por el cultivo de la marihuana, pretendiendo estar en condiciones de “igualdad” con los habitantes del

¹ La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) informó que en el periodo 2000-2012 fueron destruidos 840 narcolaboratorios en todo el territorio nacional, de los cuales 357 fueron hallados en Michoacán (42.5 %) y de éstos, 48 se encontraban en la reserva Pico de Tancítaro y Barranca de Cupatitzio. Fuente: <http://www.vanguardia.com.mx/michoacanepicentrodedrogasquimicas>

norte del municipio. Y por otro lado, el crecimiento económico de la región, por el cultivo de aguacate o mariguana, no se dio al parejo del crecimiento humano y espiritual de las personas, de tal manera que les permitirá hacer un “buen uso del dinero”.

Uno de los pobladores señala que “había muchos jóvenes con mucho dinero en las manos sin saber qué hacer, más allá de la camioneta, el pisto (alcohol), y eso atraía a más jóvenes, muchos de los cuales no tenían los recursos, pero que los admiraban. Eso fue un campo de cultivo muy fuerte para lo que tenemos ahora, una ausencia de valores, un ver atractivo el valor del dinero. Fue fácil tener una o dos huertas, y ya tener resuelta la vida” (Entrevista 2, 45 años, 2013).

El ingreso económico en la región llevó a fracturar la misma relación entre padres e hijos, eso empezó a sentirse a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000. A muchos padres de familia se les acabó el liderazgo, pues no sólo fueron jóvenes quienes se integraron al trabajo ofrecido por los carteles, sino también muchos padres de familia, los cuales perdieron la autoridad moral para corregir a los hijos.

En el tiempo que nosotros fuimos chamaquitos se vivía una formación en la familia que ahora es muy criticada, pero para mí había ahí una gran formación, se formaba uno de acuerdo con muchos valores, y veo que desde hace 10 o 15 años que a muchas familias se les acabó el liderazgo como papaces. Ya no tenemos papaces, a los niños pequeños uno les anda pidiendo permiso para que hagan un mandado y eso no puede ser posible, porque yo recuerdo que a los 10 o 15 años, no se nos preguntaba si queríamos hacer un mandado, a nosotros se nos decía tú tienes que hacer y eso se hacía. Eso de que mejoró la economía y la gente no supo qué hacer, para mí llegó hasta afectar a la gente grande, que se metió en cosas que no tenía que haberse metido, porque vivimos ese tiempo lo que decía Dios, vivimos el tiempo de vacas gordas y ahora el tiempo de las vacas flacas, y es muy difícil reversar a alguien, quien tuvo todo en sus manos, es muy difícil que regrese a vivir de manera austera, alguien que ya ha tenido dinero en las manos es muy difícil regresarlo y decirle ahora tienes que trabajar, yo ya no la veo fácil (Entrevista 1, 50 años, 2013).

LA EXCEPCIONALIDAD DE LOS FRESNOS

El poblado de Los Fresnos se encuentra a cinco kilómetros de la cabecera municipal de Tancítaro y está situado en la carretera que conecta a este poblado con la región de Tierra Caliente. Sus principales actividades económicas son la albañilería, la siembra de maíz y la crianza de ganado. Algunas personas han migrado a los Estados Unidos para apoyar económicamente a sus familiares a través de las remesas. Actualmente sólo cuatro o cinco personas han optado por integrarse a los trabajos ilícitos, es un porcentaje muy bajo en relación con los pueblos de los alrededores.

En este lugar, los jóvenes han sobresalido por sus estudios, cada año los niños de la escuela primaria, los adolescentes de la escuela secundaria o jóvenes que se van a estudiar la preparatoria a otros lugares, obtienen algún reconocimiento especial por su aprovechamiento. Esto se ha convertido en una tradición en esta zona de Michoacán. También es de llamar la atención el alto número de jóvenes que han terminado la universidad en Morelia, Uruapan o Los Reyes. Actualmente hay 20 jóvenes de este poblado estudiando la universidad. De los alrededores, es el poblado que más profesionistas tiene por habitante en la región, según información obtenida en la municipalidad. Recientemente el presidente municipal entregó computadoras a alumnos de nivel preparatoria destacados por su aprovechamiento y la comunidad que se llevó más computadoras fue Los Fresnos.

En este poblado existen ocho grupos dedicados a la música y al canto: dos rondallas, un mariachi, una banda de instrumentos de viento, dos coros de la iglesia y dos grupos musicales. Ellos son integrados en su mayoría por jóvenes, hombres y mujeres. Son grupos que se reúnen varios días entre semana para seguirse preparando y son contratados para acompañar fiestas familiares, eventos culturales, actos de gobierno o celebraciones religiosas. La tradición musical viene de los abuelos y las condiciones culturales del poblado han logrado conservar esta veta artística de las nuevas generaciones. La música ha sido un referente importante de la identidad campesina del lugar.

La mayoría de las familias de Los Fresnos se reconocen creyentes cristianos e integrantes de la Iglesia católica. Los domingos tienen su celebración religiosa donde se reúne la mayoría del poblado. Existen ocho grupos que se reúnen periódicamente

en la capilla: uno de niños que reciben la catequesis; uno de adolescentes dedicado a las misiones; una comunidad juvenil que realizan campamentos y talleres diversos de formación; un grupo de jóvenes que imparte la catequesis y cuatro grupos de adultos. Estas actividades mantienen instancias formativas constantes que permiten renovar su compromiso por la buena convivencia comunitaria.

Hay tres equipos de fútbol, uno de niños, otro varonil y uno más femenil. Además existen dos equipos de basquetbol. Ellos tienen actividades por lo menos dos veces a la semana. Frecuentemente existen torneos donde asisten jóvenes de otras comunidades. Por otro lado, en cuanto a grupos organizados de adultos, existe un comité que administra el agua potable, como un proyecto comunitario; hay dos comités encargados del cuidado de la Iglesia, uno de hombres y otro de mujeres, y dos comités encargados de las fiestas patronales, también uno integrado por hombres y otro por mujeres. Además de las directivas de padres de familia de cada una de las escuelas: un kinder, una primaria y una secundaria.

En la entrevista grupal realizada a ocho jóvenes líderes de esta población, se les preguntó sobre los factores que han ayudado a prevenir que jóvenes se involucren en las filas del crimen organizado y ellos respondieron:

1. La mayoría de las personas son religiosas, hay valores que los padres han inculcado a sus hijos.
2. La mayoría de las personas de esta comunidad están en algún grupo, existen muchas cosas en que pueden entretenerte los jóvenes; no están de ociosos, aquí hay mucho qué hacer. Se ve con mucha claridad que quien no está en un grupo tiene más posibilidades de entrar en el alcohol y las drogas.
3. Las actividades que se realizan en la Iglesia han ayudado a renovar la confianza en los habitantes del lugar.

Sobre los factores de riesgo que podrían afectar la convivencia de la comunidad, ellos mencionaban los siguientes:

1. El orgullo, meterse en una dinámica de competencia entre los mismos habitantes de la comunidad.
2. La impaciencia, desesperarse por no tener los recursos para resolver los problemas de la comunidad, como son servicios básicos.
3. Faltarse el respeto en asambleas de la comunidad, lo cual puede llevar a resentimiento entre las familias.

Ellos señalan que hay un orgullo sano en este poblado que viene de la unidad de las familias y los logros que han tenido como comunidad, saben que ha valido la pena ser unidos y apostarle a hacer bien las cosas. Llama la atención que la presencia de migrantes no ha cambiado la mentalidad de los jóvenes, según su opinión.

Los elementos culturales de esta comunidad han generado un consenso moral que ha favorecido la confianza y el cuidado entre los vecinos. La base moral proveniente de su idiosincrasia religiosa configura un modo de relacionarse entre ellos gracias a la coherencia de vida que intentan tener en comunidad. Los éxitos alcanzados, verificados por el número de grupos organizados que ahí existen y su reconocimiento a nivel educativo, ha dado una identidad como pobladores que lleva a un compromiso con la comunidad para ser consecuentes en sus decisiones. Esto se ha visto favorecido por dos liderazgos del lugar, un sacerdote originario de Los Fresnos, quien animó en décadas pasadas la participación de los jóvenes en la Iglesia, la convivencia como comunidad y la organización del Movimiento Familiar Cristiano, y un maestro con su esposa, quienes animaron la formación de los grupos de música, tanto del mariachi como de los coros de la Iglesia. Además de otros liderazgos comunitarios formados desde la participación religiosa. Cabe mencionar que el sacerdote falleció y los maestros ya se jubilaron. Además, de que otros líderes sociales del poblado fueron asesinados en años anteriores, por tanto, el reto actual que tiene la comunidad es la renovación de sus liderazgos para fortalecer la restauración de los vínculos y los consensos morales. Ahí la gran debilidad de esta comunidad para darle continuidad a su estabilidad social y la importancia de que se formen jóvenes como futuros líderes de la comunidad.

LAS DIFERENCIAS CON TANCÍTARO

Al grupo de jóvenes entrevistado se le preguntó sobre las diferencias entre los jóvenes de Los Fresnos y los de Tancítaro. A lo cual respondieron que en la cabecera municipal, un poblado de más de cinco mil habitantes, los jóvenes se aburren, su actividad fuera del trabajo y la escuela son las fiestas del fin de semana.

La falta de actividades para los jóvenes hace que rápido se enfaden y ahí fracasen. Económicamente están bien, ha entrado mucho dinero, pero eso les hace creer que no

necesitan de los demás, que ellos pueden hacer individualmente su vida. Ya no ven por los demás. Ellos están en su propio mundo, sólo se preocupan por ellos. Otro factor importante es que en Los Fresnos somos más igualitarios, mientras que en Tancítaro se nota mayor desigualdad socioeconómica. La cultura del trabajo y el esfuerzo nos ha ayudado a esa igualdad (Grupo de discusión mixto, 2013).

En el poblado de Tancítaro los grupos deportivos son 57, los espirituales 28, los musicales cuatro, los culturales tres, comité religioso uno y comités de escuela 10. En este lugar existe un grupo organizado por cada 53 habitantes. Recordemos que en Los Fresnos tenemos un grupo organizado por cada 25 habitantes.

Cuadro 2
Vínculos comunitarios

<i>Poblado</i>	<i>Hab.</i>	<i>Grupo musical</i>	<i>Grupo cultural</i>	<i>Grupo espiritual</i>	<i>Comités religiosos</i>	<i>Directiva escuela</i>	<i>Equipos deportivos</i>
Los Fresnos	720	8	0	8	4	3	5
Tancítaro	5,478	4	3	28	1	10	57

Fuente: Líderes comunales y Presidencia Municipal.

En la comunidad de Los Fresnos encontramos que la mayoría de los grupos son impulsados o tienen una participación juvenil y que los adultos han tenido una participación en tres aspectos estratégicos: liderazgos positivos que modelan la conducta de la comunidad, trasmisión de una cultura musical y fomentar la integración social por medio de las fiestas religiosas. En Tancítaro encontramos baja participación de los jóvenes en los grupos espirituales, la mayoría son integrados por adultos, y su participación mayoritaria está en los equipos deportivos. Además del factor asociativo, otra diferencia está en la identidad local juvenil, en Los Fresnos se conserva más el sentido de amistad relacionado con comunidad y solidaridad, en cambio, entre los jóvenes de Tancítaro la amistad está más relacionada con la fiesta del fin de semana.

Un elemento que puede ayudar a entender esta pérdida de habilidades para la vivencia de la intimidad es la transformación cultural que se llevó a cabo en Tancítaro con el auge económico proveniente del aguacate. Esta transformación

condujo a la apropiación de modelos de vida importados a través de los medios de comunicación donde se ha banalizado la intimidad y ésta se ha cambiado por la intensidad de las relaciones. Son modelos de vida relacionados con el éxito económico y el placer de consumir, conduciendo a la pérdida de habilidades para la comunicación en la familia o entre los amigos. Esto explica las razones por las cuales los padres han perdido liderazgo. Uno de los líderes entrevistados señalaba la siguiente.

“Uno de los factores que nos ha llevado a perder autoridad es que hemos dejado la educación de los hijos a la escuela, a la televisión y a los celulares. En el rancho, a las tres o cuatro de la tarde uno ve a los chamaquitos en las canchas con el teléfono y si usted pasa y los saluda ya no sabe siquiera si pasó usted” (Entrevista 1, 50 años, 2013).

Las transformaciones de Tancítaro condujeron a la individualización de la experiencia espiritual de sus habitantes y con ello se perdió su impacto en la comunidad. De igual forma, al aislarse las prácticas religiosas del resto de la vida perdieron su capacidad formativa.

Me da la impresión de que hay un divorcio muy grande entre la predica y la vida, no sé porqué pero yo siento que todas esas peregrinaciones, esos eventos de ir a expiar a un lugar las culpas de todo el año, es una forma de buscar sanear lo que sabes que estás haciendo mal, y eso lo propicia la misma Iglesia, cuando la formación real debería estar encaminada a los actos cotidianos, a la vida misma, cada momento, y no al pensar que la riego ahorita y como sé que viene la fiesta tal me confieso y todo lo vacío en el costal” (Entrevista 2, 45 años, 2013).

Así como en Los Fresnos lo más visible han sido las actividades musicales, religiosas o deportivas de los jóvenes, formando el sentido comunitario desde la cotidianidad. En Tancítaro lo más visible fue el crecimiento económico, mostrado en la adquisición de camionetas del año, remodelación de las calles del pueblo, apertura de nuevos negocios, incremento del consumo de alcohol y drogas, etc. Las celebraciones dominicales dejaron de ser un espacio significativo para la comunidad y dejaron de visibilizarse en el pueblo, además de que las peregrinaciones no permitieron desarrollar un proceso formativo a la altura de los retos de la población.

Yo veo que es la economía quien nos va agotando. En la juventud se acostumbró a la vida fácil y después fue complicado entrar a una vida difícil... Y un día, en el rancho, un muchacho de 20 años, que llenó su teléfono de pura pornografía, estábamos jugando básquetbol, y se sentó en un paredón, sacó el celular y al ratito tenía a los niños como abejitas, jamás volvieron a hacer caso del balón (Entrevista 1, 50 años, 2013).

El modelo de hombre o mujer que el joven se va formando tiene su relación con la ciudad, donde el recurso económico se hace indispensable para acceder a los bienes de consumo, y la vida en el campo es vista como subdesarrollada y alejada de la “verdadera felicidad”. Las transformaciones llevadas a cabo en Tancítaro en los últimos años desplazaron a la familia y a la Iglesia como instancias modeladoras de la relación con los otros, y la nueva formación se dejó en manos del paradigma del progreso económico, donde los medios de comunicación han sido sus principales representantes. También hay que señalar que la familia y la Iglesia no tuvieron la capacidad de crear los puentes con los nuevos retos que presentó esta nueva configuración de las relaciones, además de que sus medios de formación fueron cada vez más obsoletos para los jóvenes. Fue difícil integrar el deseo de progreso a las prácticas religiosas y ofrecer una formación cristiana adaptada a las nuevas circunstancias.

REFLEXIONES

La transformación de Tancítaro, generada por el auge económico del aguacate, tuvo como una de sus consecuencia la sobrevaloración de la dimensión individual centrada en el progreso y la apropiación de un sentido de vida excluyente de los otros. Se priorizó la construcción de la sociedad económica, que terminó priorizando la construcción de infraestructura para el desarrollo financiero del municipio, desplazando la construcción de la comunidad humana. Las nuevas categorías económicas para valorar el mundo condujo a la devaluación de la autoridad de los padres de familia y de los liderazgos incluyentes tradicionales. Además, la sobrevaloración del individuo y su desarrollo económico condujeron al debilitamiento de sus relaciones comunitarias y la pérdida de condiciones organizativas para definir su propio destino. Afanados en la defensa de la autonomía

individual, por medio del progreso económico, se perdieron las condiciones sociales, políticas y económicas para tener una autonomía comunitaria. Fue así que los grupos armados pudieron incursionar en el poblado de Tancítaro, aprovechándose de sus débiles vínculos comunitarios.

La construcción de habilidades para restaurar los vínculos de todos los integrantes de la comunidad ha sido un elemento poco incluido en los planes educativos, los programas de gobierno o la discusión académica de la región. Más bien, influidos por paradigmas no latinoamericanos, se ha relacionado a la comunidad con vínculos cerrados al progreso, que obstaculizan la libertad y los derechos individuales, contraponiéndola a la autonomía individual. Aunque sí existen casos donde la comunidad pueda limitar la realización personal, cada vez se hace más evidente que los individuos necesitan de unos mínimos comunitarios para vivir relaciones de respeto y tener un orden social que permita funcionar sanamente el sistema económico y el sistema político. La idea de progreso que domina el imaginario actual no contempla la restauración de los vínculos comunitarios como base de un desarrollo, más bien predomina la idea de que el crecimiento económico es la base del desarrollo de una nación y este es el paradigma que está en crisis (PNUD, 2013). El incremento de la violencia en América Latina conduce a la toma de conciencia de que lo fundamental es la participación de los actores locales en la construcción de seguridad, como lo muestran diversos foros y debates de académicos.

Los subsidios a los pobres, realizados por los diferentes programas estatales o federales, han traído beneficios económicos a las familias, mejorando sus condiciones de vida, pero no han sido suficientes para integrarlos socialmente. Existe un sentimiento de abandono en muchos jóvenes y adultos de las periferias que no se logrará resolver con dinero ni con armas, se necesita de una “conversión social” que permita incluirlos efectiva y afectivamente y que ello derive en políticas de mayor igualdad socioeconómica. Hasta ahora, concientizados por la violencia del país, aparece en algunas instancias gubernamentales la importancia de empoderar a la comunidad, utilizando el concepto de capital social, cohesión social, tejido social o la participación ciudadana, como lo muestra el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a nivel federal, y muchos programas que se pilotean a nivel estatal. La evaluación de estos programas desde la perspectiva de restauración de los vínculos comunitarios se hace indispensable para valorar su eficacia en la producción de seguridad.

Por otro lado, también encontramos, desde la observación de estas comunidades, que se fue perdiendo la dimensión comunitaria de la misma formación espiritual, donde la Iglesia católica también tiene una responsabilidad. Las prácticas espirituales se fueron centrando en la participación individual dominical y en las peregrinaciones, pero sin procesos continuos de formación que fortalecieran el sentido comunitario y de impacto visible en la localidad. Cuentan algunos líderes oriundos de Tancítaro, que los ejercicios espirituales que se realizaban hace 40 años, con tandas para 300 hombres o 300 mujeres, tenían un impacto enorme en la unión de la comunidad e incentivaba la confianza, el cuidado y la solidaridad. No era precisamente el contenido de los ejercicios lo que impactaba, sino la experiencia de vivir ocho días juntos en un ambiente de hermandad.

En Los Frenos encontramos que dos maestros ayudaron a construir un imaginario de desarrollo articulando las diferentes dimensiones de la persona. Ellos vincularon educación-música-deporte y espiritualidad. Los pobladores señalan que el matrimonio enseñaba clases de música al mariachi y al coro de la Iglesia, ofrecían las instalaciones de la escuela para iniciar las posadas (celebraciones previas a la navidad), la gente los veía participar en las celebraciones religiosas. Además, la convivencia cotidiana con los maestros permitió tener un testimonio cercano que hacía creíble su palabra en clases. Otro maestro del lugar ayudó a formar la banda de viento integrada por jóvenes. La educación no fragmentó el imaginario campesino del lugar.

Los jóvenes de Los Fresnos tuvieron referentes cotidianos, en la figura del maestro, en los líderes comunitarios o el sacerdote, que les contagieron el sentido de comunidad. Incluso, el asesinato de sus líderes, ha llevado a transformar el dolor y la indignación en un compromiso por la unidad de la comunidad. La dimensión espiritual ha permitido que la “sangre derramada” de sus jóvenes y adultos sea para ellos semilla de “nueva vida”. Los referentes vivos de personas comprometidas de manera desinteresa por los demás, llevó a darle sentido y fuerza a la fe de los creyentes. Incluso, el miedo ha sabido compensarse con la confianza y cuidado de las familias. El siguiente testimonio muestra la capacidad que tiene la dimensión espiritual para transformar el deseo de venganza en solidaridad hacia otros.

Hace varios años asesinaron a un familiar y hace poco levantaron a otro, y quienes lo mandaron a levantar y lo iban a matar era la misma gente de aquí, y yo decía, cómo

que los mismos parientes de nosotros tratan de hacer esto. Eso me da coraje y tristeza, pero lo que me detiene es esto que ya agarré, esta identidad (espiritual), que por ahí no van las cosas, mejor plantarme en la tierra y decir bueno, ellos trataron de hacer eso, pero yo qué estoy haciendo para que otras personas no traten de hacer esto. Mejor trabajarle por otro lado (Entrevista 4, 21 años, 2013).

Desde la perspectiva del conflicto podemos también elaborar algunas reflexiones que ayudan a entender la situación actual que vive el municipio. Según Rosa Inés Floriano (2014), responsable del área de Desarrollo Institucional de Cáritas Colombiana, los grupos armados logran imponerse en una localidad cooptando tres elementos: 1) las relaciones comunitarias, 2) la institucionalidad local y 3) el territorio. Ella señala que cuando una comunidad pierde su capacidad de resolver los conflictos, se deja una puerta abierta al grupo armado, fue así que pudieron aparecer en Colombia la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico. Estas reflexiones de quienes han podido analizar la evolución de los grupos armados durante más de cincuenta años, como es el caso colombiano, puede ayudarnos a comprender los daños que se generan, a largo plazo, el desmantelamiento de la comunidad humana a través de un crecimiento económico desorganizado y desproporcionado con respecto al desarrollo humano y espiritual de las personas.

Cuando la resolución de un conflicto deja a una parte de la comunidad inconforme está dejando abierta la puerta a otro nuevo conflicto. Esto permite entender muy bien el fracaso de la estrategia de seguridad que se ha implementado en el estado de Michoacán y augura un futuro sombrío en la manera en que se trata de resolver el surgimiento de las autodefensas. Floriano, responsable del área de Desarrollo Institucional de Cáritas Colombia, señala lo siguiente:

Detrás de eso uno lee una cooptación de las relaciones comunitarias mediadas por un actor externo que se atribuye la capacidad de resolver los problemas comunes de la cotidianidad. Lo grave es que la comunidad cedió su espacio comunitario y se deja cooptar sin entender las consecuencias a largo plazo. Ahora, en esa forma de dirimir los conflictos había un ganador y un perdedor, y el perdedor es la puerta que quedó abierta para un nuevo actor armado que serán los paramilitares. Los perdedores en los conflictos más las víctimas de la guerrilla empezaron a explotar y secuestrar y eso abrió la puerta a que se presentara una alternativa de grupo de la guerrilla, que fueron los paramilitares que se conocieron como autodefensas" (Floriano, 2014).

La fragmentación de los vínculos comunitarios generada por un crecimiento económico desorganizado y desproporcionado conduce a la pérdida de habilidades de una población para la resolución de sus conflictos, pero también conduce al debilitamiento de la institucionalidad municipal y la vulnerabilidad de su propio territorio. El conflicto en Michoacán permite observar que la simple presencia de instituciones no garantiza la estabilidad social en un determinado territorio, por ejemplo, la llegada de nuevos efectivos del ejército, marina y policía federal no ha sido suficiente para resolver el conflicto, el gobierno federal ha tenido que negociar una posible resolución con una organización comunitaria como son las autodefensas. De igual modo, los Acuerdos por Michoacán (agosto, 2013) que incluyeron nuevos fondos financieros tampoco lograron resolver el conflicto. La creación de nuevas instituciones y la aprobación de presupuestos no son suficientes, el conflicto tendrá que resolverse con un trabajo meticoloso de restauración de los vínculos comunitarios en cada poblado, empoderando a los ciudadanos para gestionar su propio desarrollo desde los aprendizajes que deja el actual conflicto. La imposición de programas de desarrollo sin atender la complejidad de los conflictos y sin posibilidades de diálogos serios con las comunidades locales son parte de los problemas que hoy tienen a Michoacán en un laberinto sin salida.

CONCLUSIONES

El caso de Los Fresnos muestra que la construcción de seguridad surge de la renovación constante de los vínculos comunitarios a través de un conjunto de significaciones comunes que busca la integración de la totalidad de sus habitantes. A través de la espiritualidad, la música, las fiestas y el deporte, los jóvenes y adultos han podido convocar e integrar a la mayoría de sus habitantes en la vida comunitaria, y han generado un sistema de protección para quienes por las carencias económicas o afectivas puedan sentirse abandonados por la comunidad. Y cuando la institucionalidad local reconoce el sentido comunitario incluyente de sus habitantes, fortaleciendo su protagonismo en la construcción de su propio desarrollo, entonces logra tener la legitimidad necesaria para ser defendida ante quienes intenten corromperla y genera la participación necesaria para transparentar el uso de los recursos. De igual forma, unos vínculos comunitarios incluyentes

llevan a la defensa del territorio de manera natural, no sólo embelleciendo espacios públicos, sino asumiendo como propio el territorio de toda la comunidad. No sólo se defiende la casa o el área verde más cercana como propio, sino que el mismo proceso de renovación constante de los vínculos comunitarios hace sentir como propio el territorio de toda la comunidad.

Imaginando que se siguiera el caso de Los Fresnos como parámetro, si se pretendiera establecer una seguridad comunitaria, en el poblado de Tancítaro tendrían que existir 219 grupos organizados que se reunieran por lo menos una vez al mes; se necesitarían unos 15 líderes morales que lograran articular educación-deporte-música-espiritualidad, es decir, con capacidad de integrar las diferentes dimensiones de la vida; se tendría que fomentar el sentido de solidaridad hacia los más pobres, donde la institución del Estado tendría que implementar los mecanismos de distribución de los recursos, y poner más énfasis en los candidatos que en los partidos políticos en las elecciones municipales, de tal manera que no fracture aún más los débiles vínculos comunitarios. Éstos serían algunos aprendizajes a partir de las diferencias que se encontraron en estas dos comunidades.

Sin embargo, más allá de la cantidad de grupos que existen por habitante, un elemento que define la restauración de vínculos es la habilidad que estos grupos pueden ofrecer para establecer relaciones de intimidad entre sus integrantes. Por lo observado en el desarrollo de los procesos juveniles de Los Fresnos y Tancítaro, el elemento que explica las diferencias en la participación dentro de los negocios criminales y el mismo consumo de drogas duras, tiene que ver con la capacidad que han desarrollado para construir relaciones profundas por medio de conversaciones o gestos que conducen a un compromiso por la convivencia humanizadora con la comunidad. Las condiciones culturales de Los Fresnos, la igualdad socioeconómica, el compartir significaciones comunes, el gusto por la música y los liderazgos positivos, permitieron crear un ambiente adecuado para relaciones profundas entre los pobladores. Y por otro lado, la pérdida de habilidades para la comunicación profunda al interior de la familia, dentro de los ambientes juveniles o los mismos grupos eclesiales, ha favorecido la cultura de la desconfianza y ha conducido al debilitamiento de los vínculos comunitarios. La pérdida de instancias donde los ciudadanos puedan comunicarse de manera más profunda y resolver sus conflictos, ha facilitado la cooptación de sus relaciones por medio de los grupos armados.

Dentro de todos los elementos que facilitan las relaciones profundas que sostienen la confianza y el cuidado en una comunidad, encontramos que son las categorías espirituales las que permiten darle profundidad a las conversaciones y permiten construir gestos a través de sus ritos y diferentes imágenes para restaurar los vínculos comunitarios. Claro está que necesita ser una espiritualidad claramente incluyente, voluntaria, comunitaria y humanizadora. Y las prácticas espirituales necesitan ser acompañadas por liderazgos coherentes y relacionados con una inclusión afectiva de los pobres, los enfermos o jóvenes con dificultades. El caso de Los Fresnos muestra evidencias de que la dimensión espiritual permite resignificar la frustración o el deseo de venganza, proveniente de los asesinatos, en actitudes constructivas para la comunidad.

Entender el problema de la violencia como un problema de convivencia tiene más posibilidades de incluir la participación de todos los actores sociales en el compromiso por la seguridad e implica dejar de creer que el gobierno es el único responsable de la violencia. El avance de la violencia en México hace necesario que cada actor social asuma su responsabilidad, tanto Iglesias, escuelas, empresarios, organizaciones sociales, etc. Asumiendo que la complejidad del problema implica tener una participación más proactiva en acciones a favor de la inclusión social hasta llegar a construir una nueva síntesis de las significaciones comunes que podrían favorecer la restauración de vínculos a profundidad, tal como lo requiere una estrategia de seguridad a largo plazo. Las alianzas o pactos que no surgen de las bases difícilmente logran restaurar vínculos territoriales y comunitarios.

La construcción de seguridad implica transformar la sensibilidad ante la realidad que nos rodea para volvemos a conectar con el entorno desde categorías más estéticas y trascendentales que permitan devolver un sentido de la vida inclusivo. En los jóvenes se gesta esa sensibilidad que está restaurando los vínculos comunitarios, como lo muestra el testimonio de este joven de Los Fresnos.

A mí me pasa que antes de que estuviera en esta identidad (espiritual) iba al campo a sembrar por sembrar, y ahora cuando estoy solo en el campo, a gusto, me gusta estar atento a todo, al sembrar me gusta sentir el aire, la brisa, ver los colores y para mí eso es una forma de orar, ahí me llegan ideas que reflexiono, y eso para mí es una forma de orar (Entrevista 4, 21 años, 2013).

REFERENCIAS

- Entrevista 1, 50 años. 1 de agosto de 2013. J. A. González, entrevistador. Tancítaro.
- Entrevista 2, 45 años. 1 de agosto de 2013. J. A. González, entrevistador. Tancítaro.
- Entrevista 3, 52 años. 1 de agosto de 2013. J. A. González, entrevistador. Tancítaro.
- Entrevista 4, 21 años. 31 de julio de 2013. J. A. González, entrevistador. Los Fresnos.
- Floriano, R. 29 de enero de 2013. J. A. González, entrevistador.
- Grupo de discusión mixto. 31 de julio de 2013. J. A. González, entrevistador. Los Fresnos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina*, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Nueva York.

JORGE ATILANO GONZÁLEZ-CANDIA

Sacerdote jesuita. Licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO (Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente), Licenciado en Teología por la UIA Santa Fe (Universidad Iberoamericana). Magíster en Ética Social y Desarrollo Humano en la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Del 2005 al 2012 estuvo al frente de la pastoral juvenil y vocacional de la provincia mexicana.

FRATERNIDAD MAYA: ÉTICA DE LA CO-RESPONSABILIDAD EN COMUNIDADES PACÍFICAS EN MEDIO DE LA VIOLENCIA

Esteban Valenzuela-Van Treek*

Que Nadie se quede atrás, que todos vayan adelante
(Popol Wuj)

RESUMEN

Los mayas en Guatemala son un caso excepcional de resiliencia social a la aguda violencia que han sufrido, lo que se refleja en la baja criminalidad relativa en las regiones de donde son la mayoría de la población, a pesar del contexto de un Estado seriamente amenazado por la violencia, la desigualdad, corrupción y baja estatalidad. Tempranamente en la Colonia, tras el exterminio de caribes, tainos y macoris en la Hispaniola y Cuba, el Frayle Bartolomé de las Casas logró con un grupo de dominicos poner en marcha el experimento de la *Vera Paz* en Guatemala, que fundó un cristianismo mestizo respetuoso de las prácticas religiosas y culturales mayas. La propia cosmovisión maya que se vive en su respeto a los ancestros y abuelos (as), los nahuales que alumbran y dan sentido a los días, la simbiosis con la naturaleza y el alto sentido de la corresponsabilidad con la comunidad a la que se pertenece, son claves de la cohesión social maya que perdura. Se describen algunas prácticas y se explica la importancia del mito fundante de los hermanos que colaboran para derrotar el mal con la ayuda de animales, fuerzas naturales y la abuela formadora en el hilo de la vida con el Ajaw (Dios). El *Popol Wuj* (libro del Consejo) es una fuente de inspiración que pervive.

Palabras clave: fraternidad, mayas, Guatemala, cohesión social.

* Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo-e: evalenzu@uahurtada.cl, evalenzuelavt@gmail.com

ABSTRACT

The Guatemalan Mayans, with the deep violence that they have historically experienced, can be viewed as an exceptional case of social resilience. This is reflected in the low levels of crime in the regions where they make up the majority of the population, despite the immediate social pressures of violence, inequality, corruption and instability. During the Colonial Era, after the extermination of the Caribbean, Tainos and Macoris people in Hispaniola and Cuba, brother Bartolome de las Casas, along with the support of the Dominican Monks, implemented the Vera Paz experiment in Guatemala. This religious experiment was a new approach to Christianity, as it remained respectful of Mayan religious and cultural practices. The key factors responsible for the Maya social stability are that they retain their own world view, based on the respect of their ancestors, the Nahual people who ‘illuminate and give sense to the days’, their symbiotic relationship with nature and the high value attributed to the responsibility of each community member to all other members within the community. Some of these practices are described and, at the same time, it is explained the founder myth of the brothers that work together to defeat the evil with the help of animals, nature forces and the former grandmother in the life story with the Ajaw (God). The book Popol Wuj, the Council book, is a source of inspiration that still lasts.

Key words: fraternity, mayans, Guatemalan, social cohesion.

LA PERSPECTIVA DE UNA ÉTICA DE LA CO-RESPONSABILIDAD INSPIRADA POR LA IDEA COSMOCÉNTRICA DE SU CRISTIANISMO MESTIZO

Las regiones indígenas de América Latina son las menos violentas, por tanto las más cohesivas del continente. La región de la Araucanía, en Chile, a pesar del llamado “conflicto mapuche”¹ es sistemáticamente la región con menos delitos

¹ El conflicto mapuche hace referencia a la reactivación, desde 1997, de las protestas de las comunidades indígenas de la Araucanía en favor de recuperar tierras usurpadas, detener la expansión del monocultivo de pino radiata de grandes empresas, así como lograr reconocimiento cultural y político. La ocupación de fundos, quemas y toma de carreteras, son sus armas principales de presión.

del país, como lo son las zonas de mayoría quechua y aymaras en Bolivia y Perú. Lo maya es casi un “milagro” en medio de la violencia en México y la parte norte del istmo centroamericano.

Los mayas viven su cosmovisión bajo el principio de co-responsabilidad, en donde se observan tres dimensiones. La primera de ellas se traduce en una ética de vinculación humilde (*soy uno más, dependo y agradezco*) con su medio, la familia, la comunidad, el respeto a los abuelos (as). La segunda no sólo se refiere a los lazos presentes de corresponsabilidad, sino también, con los antepasados a quienes se invoca, habla y solicita consejos. Una tercera dimensión de la co-responsabilidad es el cuidado del medio ambiente: el mundo humano es sólo parte del universo con supramundo e inframundo (el interior de la tierra, como la Pachamama andina).

Los mayas han sido semilla dura que ha resistido por siglos agudas sequías, luchas intestinas, conquistadores violentos y el peor genocidio de América: las dictaduras de 1980-1984 que masacraron a 200 000 guatemaltecos, en su gran mayoría comunidades mayas que se alzaron con ambas cruces (la maya de los cuatro elementos y la del Cristo liberador del catolicismo social latinoamericano).

¿Cuál es la cosmovisión que inspira, el disco duro mental que mueve a cinco millones de mayas en las regiones del altiplano guatemalteco y del sur mexicano? Independiente de la fuerte influencia de un catolicismo pro-diálogo en esta zona por influencia de Bartolomé de las Casas (tras los exterminios en Cuba y Santo Domingo, así como la guerra con aztecas) y del crecimiento de las confesiones evangelistas, los mayas viven los días con sentido (chumilal) en su mundo de los nahuales (soplo de Dios) en cada día, y en las lecciones de vida de su libro sagrado, el *Popol Wuj*, que se transmite de generación en generación, pregonando la colaboración entre los hermanos, como innovación en los mitos cosmogónicos, ya que se ayudan en vez de pelear. Es la imagen de dos hermanos gemelos y fraternos, Ixbalanqué y Junahpú, que vencen a los Señores de Xibalbá (la maldad), con la ayuda de la abuela Ixmukané. Ellos vencen con la ayuda de animales y la abuela, el Dios (Ajaw) creador y formador, el amor de la princesa Ixtab y la ayuda de abuelos/abuelas, los sabios por donde se transmite de generación en generación la sabiduría.

Si se observa con atención este núcleo de la idea del bien contra el mal, se puede entender lo de la corresponsabilidad multidimensional: con el próximo (el

hermano), respetuoso de Dios (el Ajaw), con consejos de los abuelos y diálogo intergeneracional (la abuela Ixmukamé), y con apoyo de los animales y las especies.

La co-responsabilidad está en todas partes y esto es lo que anima la verdadera justicia maya de las comunidades, donde se aplica el soporte comunitario, la pregunta por ayudar al extraviado en colectivo: ¿en qué hemos fallado?

LA SERENIDAD MAYA EN MEDIO DE LA VIOLENCIA DE ESTADOS FRÁGILES

Hagamos un viaje al pasado con un hecho sorprendente: las regiones mayas son las menos violentas de Centroamérica. Los informes de estado de la región centroamericana (Premaca, 2011) señalan a la zona norte del istmo Centro Americano (México, Guatemala, Honduras y El Salvador) como lugares donde se suscitan muertes violentas cada cien mil habitantes, que oscilan entre 40 y 100 (San Pedro Sula, San Salvador, Ciudad de Guatemala). Lo sorprendente es que las regiones con alta población indígena y maya del sur de México (Oaxaca, Chiapas, Quinta, Palenque, Yucatán) junto a los departamentos donde viven la mayoría de los mayas guatemaltecos los indicadores se sitúan en 15 muertes violentas (Huehuetenango, Xela, Verapaces), bajando en los departamentos de alta práctica de la espiritualidad maya a un dígito: en Sololá a 6.7 (allí se ubica el lago sagrado de Atitlán), Quiché a 5.6 (el centro cristiano/maya en la Iglesia de Chichicastenango, donde se descubrió el *Popol Wuj*) y Totonicapán sólo 4.5 (lugar de los bosques comunitarios y las misiones jesuitas).

La razón no es la ruralidad, ya que las zonas campesinas *ladinas* (blancas) replican la alta violencia, y porque además, los mayas han vivido un proceso de urbanización significativo. Estos datos son especialmente valorables en un contexto de Estado frágil, gravemente amenazado por la extendida corrupción, evasión fiscal (la carga fiscal más baja de América con sólo el 10%), impunidad (90% de asesinatos no resueltos), desigualdad y desnutrición (baja sustentabilidad de programas públicos), además del narcotráfico y sus carteles criminales que van constituyendo poderes paralelos, como los Zetas y otras asociaciones criminales (Briscoe, 2009).

Huelga señalar que no se trata de idealizar a los mayas, pues en este colectivo también se hacen presentes situaciones de violencia intrafamiliar, desnutrición,

enfermedades estomacales por no clorar las aguas y casos aislados de linchamientos ante la falta de instituciones estatales y producto del ciclo violento de la dictadura y las policías corruptas. Pero, sin duda, en el contexto en que viven y las masacres que han padecido, se observa una capacidad de sobrevivencia que sólo es posible comprender en la persistencia de una espiritualidad y un sentido de fraternidad profundo. Al indagar en las causas de la cohesión maya, se encuentra su capacidad de crear servicios comunitarios asociativos construyendo formas de Estado desde² abajo, espiritualidad ancestral y aporte de corrientes dialógicas del cristianismo, que se remontan al propio enfrentamiento de Fray Bartolomé de las Casas, el defensor de Indios, con los conquistadores y sus crímenes.

LOS AGENTES DE UNA HISTORIA DISTINTA

*El cristianismo de los utopistas indianos:³ el legado de
De las Casas y su experimento de la Vera Paz con los mayas*

En la región más pacífica de Guatemala, Totonicapán, los jesuitas en el municipio de Santa María de Chiquimula –como un eco de las misiones utópicas del siglo XVII–, hoy conviven con el mundo maya aceptando sus ritos e integrándolo a las propias prácticas religiosas católicas. Tan importante como el evangelio es hablar de los nahuales, de las enseñanzas de los abuelos, del significado del árbol de la vida en los dibujos de los huipiles, las lusas que portan las mujeres como destaca el padre Carlos Cabarrus. El viejo cura Falla, a los ochenta años en su moto, hoy visita las comunidades y ríe cuando aún lo acusan de guerrillero. La parroquia la lidera la comunidad y los sacerdotes son otros sabios más junto a los mayordomos, los líderes de la CEBS, comunidades eclesiales de base, y los guías y sabios mayas (*ajquij*). Lo mismo ocurre en la vecina Chichicastenango y en cientos de pueblos

² Carlos Mendoza, (2013), *Informe Anual sobre la Violencia Homicida en Guatemala 2012*, CABI, p. 3.

³ Una parte de este apartado es con base en un capítulo de la tesis doctoral del autor sobre catolicismo social en Iberoamérica. Tesis: *El MAPU: cristianismo, revolución y renovación, 1969-1989*. Historia Contemporánea, Universidad de Valencia, 2011.

mayas. Esta convivencia cristiano-maya, adelantándose cuatro siglos a las ideas del Concilio Vaticano II de cristianismo in culturalizado y no despotico-iluminista ni aliado a los opresores, tiene raíces experimentales en Guatemala.

De las Casas fue la figura más señera como fraile dominico español. Nombrado Procurador y Protector Universal de todos los Indios, en reconocimiento a sus esfuerzos por abolir la esclavitud de los indígenas americanos (Someda, 2005). Nació en Sevilla (1484) y conoció la esclavitud indígena desde pequeño ya que su padre participó en los viajes de Colón y recibió como compensación a un indio traído de las islas caribeñas (Pérez, 1984: 20). Imaginemos al niño criado entre las callejuelas del poblado de Triana, con los ecos de la historia de moros y cantos gitanos, que se hace acompañar de un indio, que al cabo de un tiempo, por cierto, muestra toda su capacidad de opinar y expresar alegrías y dolores. Es la pista que lleva a la principal contribución de este fraile: junto con Francisco de Vitoria, hace un aporte pionero a los derechos humanos al defender que los indígenas tenían “razón”, y por tanto, eran sujetos del derecho natural con toda su dignidad, inaugurando lo que se conoce como “derecho de gentes” en una grave controversia con los poderes dominantes de la Iglesia y los reyes de la contrarreforma católica (Pérez, 1984; Iglesias, 2007).

Francisco de Vitoria, una suerte de precursor del diálogo en el cerrado ambiente del catolicismo inquisitorial, influyó en los dominicos al abogar por los indígenas en su obra *De Indis* (1532), la que reiterará en famosas disertaciones, en Salamanca en junio de 1539, y dirá en forma categórica para la época: *españoles e indios son iguales* (Fernández, 1988: 31). Además, defendió la guerra justa,⁴ en la que a diferencia de su contemporáneo Maquiavelo, insistió en los límites morales de la acción del Estado, abogando por una comunidad internacional basada en el derecho natural (desde el tomismo reinventado). Por eso, algunos partidarios, en un exceso de entusiasmo, lo consideran el “preursor de las Naciones Unidas”. De las Casas es diplomático en el prólogo o *casus* para “el muy alto y muy poderoso señor el príncipe de las Españas don Felipe nuestro señor”, en la cual el fraile le dice al heredero que la Divina Providencia le conceda comprensión de su rol histórico

⁴ Parecida a la posterior *guerra defensiva* que promocionó el jesuita Luis de Valdivia hacia el 1600 en Chile, tras el fracaso de la Guerra de Arauco, por la cual alentaba la negociación, el ingreso de misioneros a territorio mapuche, y luego pactar un asentamiento fuerte.

como Salomón; hacer justicia en un reino tan vasto (De las Casas, [1552] 1992: 29-30). Pero, luego arremete con dureza:

Ponen un puñal a los pechos al preso Moctezuma (...) Después de las tiranías grandísimas y abominables que éstos hicieron en la ciudad de México (...) otros dos tiranos capitanes muy mas crueles e feroces, peores de menos piedad e misericordia: a los grandes y florecíssimos e felicíssimos reynos de gentes pleníssimamente llenos e poblados; el reyno de Guatimala...excedio a todos los pasados y presentes assí en la cantidad e numero de las abominaciones que hizo: como de las gentes que destruyo e tierras que hizo desiertas, porque todas fueron infinitas. Hizo grandes escándalos y robos (De las Casas, [1552] 1992: 62-65).⁵

El fraile, que terminó la redacción de su crudo informe en Valencia el día de la Inmaculada Concepción (8 de diciembre) de 1542, resume su lucha como una misión santa contra las propias incongruencias de quienes dicen actuar en nombre de Cristo: “todas las violencias, opresiones, tiranías, matanzas, robos, destrucciones, estragos, despoblaciones, angustias y calamidades susodichas...en todas partes donde hay cristianos en las Indias” (De las Casas, [1552] 1992: 118). Y culmina con una profecía de los males de América Latina: “Todos chicos y grandes andan a robar; unos más, otros menos. Unos pública y abierta, otros secreta y palidamente. Y con color de que sirven al rey, deshonran a Dios; y roban y destruyen al Rey” (De las Casas, [1552] 1992: 120-121).

Sin embargo, en vida, el fraile intentó plasmar sus concepciones en la pacificación dialógica en Guatemala, respetando las visiones y comunidades mayas. Un experimento de interculturalidad fue el gobierno indígena en Las Verapaces, la *vera* (verdadera) paz, era la convivencia de dos culturas que debían fraternizar. Las huestes españolas no podían con la selva y la resistencia indígena en el norte del país, Tuzutlán, que ellos llamaban, *Tierra de Guerra*, hasta que el Fraile de las Casas consiguió permiso del gobernador para traducir historias cristianas a la lengua kiché e ir a cantarlas en trovas a los caciques, quienes se abrieron al diálogo para crear un espacio de Vera Paz. Francisco González, de la Universidad de Torino, rescata la historia:

⁵ Se conservó el castellano que usó Fray Bartolomé.

En pocos días, no sin antes arrancar del gobernador Alonso Maldonado un compromiso de no beligerancia colonizadora, Las Casas y sus compañeros frailes Pedro de Ángulo, Rodrigo de Ladrada y Luis Cáncer programaron los instrumentos de su experimento. Compusieron en maya-quiché una serie de trovas con métrica y rima de romance que contaban la cosmovisión católica... Éstos memorizaron las composiciones que debían cantar y, finalmente, en agosto de 1537 partieron cargados de significado (González Pérez, 1998: 95-96).

El utopismo católico se encarnó desde temprano en América Latina. La conquista evangelizadora fue simultánea con el catolicismo contra-reformista y con el libro *Utopía* de Tomás Moro. Recordemos que Moro (Londres, 1478-1535), quien llegó a ser Canciller del Rey Enrique Octavo, muere decapitado al oponerse a la división con Roma y el Papa. Se construye el mito del mártir del catolicismo que será hecho santo en el siglo xx (Silva, 2007). Pero su influencia comenzó con el libro *Utopía* (no lugar o lugar bueno, en griego), donde Moro propone una isla ideal, pacífica, sin propiedad privada, donde las autoridades nacen del voto popular y se construye un destino solidario y fraternal común. El libro es reproducido y leído con avidez por los sacerdotes cultos. Lo remarca con claridad Leslie Bethell: “Erasmo⁶ y Tomás Moro marcaron profundamente las mentes de los primeros evangelizadores” (Bethell, 2000: 252) de Ciudad de México (1531-1535) y luego Atamaho Michoacán (1533).⁷

LA RESISTENCIA COMUNITARIA DE OTROS PUEBLOS INDÍGENAS LATINOAMERICANOS

La porfiada historia muestra que tres de las etnias de mayor sobrevivencia en Latinoamérica, tenían un sistema de fuertes lazos comunitarios y sociedades menos jerarquizadas y segregadas. Los mayas nunca fueron un imperio como los

⁶ Erasmo, humanista y teólogo crítico holandés del Renacimiento, también influyó en las élites españolas y latinoamericanas. Ver: Bataillon, Marcel (2000), *Erasmo y el erasmismo*, Barcelona, Crítica.

⁷ David Gómez escribe un artículo en el texto por internet del ciberfilósofo y activista David de Ugarte, titulado: *Del utopismo al cooperativismo en la América Latoc* (28, febrero, 2010. www.elcorreodelasindias.es).

aztecas y hasta hoy son un mosaico de veinte comunidades etno-lingüísticas. Los mapuches vencieron a los españoles y lograron preservar su lengua y sus territorios por la organización social con base en una fuerte organización comunitaria y de clan, a diferencia de los modelos centralizadores con castas y esclavos: los mapuches tenían una diversidad de organización política con muchas autoridades, lo que además de hacer difícil su sometimiento, obligaba a los españoles a tener que realizar parlamentos (Pichinao, 2012: 30).

El caso más conocido de fortaleza comunitaria es el de los aymaras, quienes fueron parte del imperio Inca, pero mantuvieron su propia organización de base de toda su cultura: el ayllú. Calderón (2010) explica que en sus inicios se vincularon a un clan familiar (relaciones consanguíneas), pero luego devino en organización económica, con territorio (*marca*) y normas. Las familias, según la cantidad de miembros, tenían una parcela de tierra específica (*tupus*), pero el trabajo de las mismas se realizaba en forma colectiva (*chunca*). Al igual que otras culturas ancestrales, el consejo de abuelos presidido por un *jilacata*. Esta estructura social de base fue amenazada por los incas, por los conquistadores, por los latifundistas blancos y los inversionistas mineros, pero sobrevive en diversas formas en el altiplano boliviano. Una práctica cultural básica del buen vivir comunitario es el *amutaño*, que es la normativa de calcular lo que se va a realizar con cautela, viviendo con prudencia, sin herir a nadie (Calderón, 2010: 25-27).

En esa misma dirección de rescate de las cosmovisiones indígenas, Lausic (1992) relata la norma social básica de los *yaganes o yámanas*, indígenas que habitaron el Cabo de Hornos, consistente en introducir los conceptos del *Chiejausa* a quienes se les educaba en ser bondadosos y útiles a la comunidad. El Padre Martín Gusinde, quien vivió con los yaganes, fue testigo en 1923 de las palabras con que los mayores educaban a los adolescentes en la vida comunitaria: “Cuando alguien te insultare, no pelees, al contrario, retírate y no digas nada. Despues hablas a solas con el que te ofendió. No hurtes. Si te falta algo, pídeselo a tu vecino. No olvides que a nadie agrada que hablen mal de él. Todas las mañanas recuerda estos consejos” (Lausic, 1992: 34).

LOS TEÓLOGOS DE LA LIBERACIÓN Y SU OPCIÓN POR LOS POBRES, CAMPESINOS E INDIOS EN CENTROAMÉRICA. DE LA VALORACIÓN DE MERTON EN FAVOR DE LA COSMOVISIÓN MAYA A LA APERTURA DE PUEBLA

Tenemos utopistas en búsqueda de construir la ciudad ideal de la fraternidad de Tomás Moro, pero a su vez misioneros que supieron descubrir la vida comunitaria y los elementos culturales positivos de la vida indígena (como el *Cautiverio Feliz* de Pineda en Chile junto a los mapuches). Más contemporáneamente se encuentra una clave en el monasterio trapense de Getsemaní, en el cual convive el monje pacifista y defensor de indígenas, Thomas Merton, y el cura poeta nicaragüense, Ernesto Cardenal, quien decide implementar un refugio de vida comunitaria y el arte para todos en la isla de Solentiname. Antonina Vivar, una de las *hippies* cristiano-socialistas que vivió la experiencia, sintetiza la experiencia parafraseando a Tomás Moro: *otra isla para la utopía* (Vivar, 2000).

Ernesto Cardenal había sido discípulo del trapense Merton, pionero en valorar las cosmovisiones y prácticas espirituales de indígenas americanos como fuentes de agua profunda y renovación para el propio cristianismo. Merton hace un relato de las luchas indígenas en las tierras bajas del Petén Yucatán, con su propia Cruz Maya para enfrentar a mercenarios y ejércitos de finqueros y neocolonizadores en el siglo XIX. El monje observa en los indígenas de toda América a personas que conservan una verdad, un estilo de vida, un camino comunitario. El monje se deslumbra con las prácticas solidarias de la ciudad de Monte Albán en Oaxaca. Hay un secreto en la cohesión que perdura, una inspiración para sobrevivir a las masacres y la explotación en latifundios monoproductores. Merton descubre los *nahuales* mayas:

Sabemos que el indio centroamericano se mantuvo en una relación sumamente estrecha con la divinidad que regía el día de su nacimiento y le daba uno de sus nombres [...] Lo que aquí tenemos no es un problema de alienación de identidad, sino, evidentemente, una concepción de la identidad que difiere mucho de la nuestra, subjetiva y psicológica, centrada en el yo empírico considerado como algo distinto y separado del resto de la realidad. Los mayas integran la identidad objetiva en un sistema cósmico perfectamente sagrado y mundano. El indio en la ciudad sagrada se sentía cómodo en su mundo y comprendía el lugar que le correspondía (Merton, 1979: 103).

El revisionismo histórico llevó a la Iglesia oficial del continente, en el Documento de Puebla de la Conferencia de Obispos Latinoamericanos, a hacer un reconocimiento explícito a los sacerdotes que defendieron a los indígenas, a pesar de que muchos fueron denostados y perseguidos por la propia jerarquía de su época. Es la letra de los evangelistas rojos que se coló en la redacción de estos párrafos del documento de Puebla, o en la jerga eclesial, *el Espíritu Santo que sopló*:

Intrépidos luchadores por la justicia, evangelizadores de la paz, como Antonio de Montesinos, Bartolomé de las Casas, Juan de Zumárraga, Vasco de Quiroga, Juan del Valle, Julián Garcés, José de Ancheta, Manuel Nóbrega y tantos otros que defendieron a los indios ante conquistadores y encomenderos incluso hasta la muerte, como el Obispo Antonio Valdivieso, demuestran, con la evidencia de los hechos, cómo la Iglesia promueve la dignidad y libertad del hombre latinoamericano (CELAM, 1980).

Esta corriente liberacionista fue la que radicalizó a miles de católicos en Guatemala, en medio de las dictaduras tras el derrocamiento de Arbenz por su intento de Reforma Agraria. El cristianismo progresista indigenistas cobró la vida de decenas de curas y monjas, pero también de miles de catequistas y líderes comunitarios mayas.

EL HECHO: LAS COMUNIDADES MAYAS QUE SOBREVIVIERON A LOS HOLOCAUSTOS CON SU JUSTICIA DE LA CO-RESPONSABILIDAD

De otra manera no se explican los cuatro holocaustos que padecieron desde el siglo VIII hasta las dictaduras del siglo XX. Los mayas influyeron en toda Mesoamérica y nunca se extinguieron, como bien explican mayanistas como Cabrera (2011), al citar los vestigios antes de Cristo y su plena vida urbana en ciudades en el altiplano en paralelo al llamado *colapso* del siglo IX (Cabrera, 2011). La verdad es que allí hubo una fuerte crisis que implicó la diáspora desde las grandes ciudades de las tierras bajas del Petén (Tikal y El Mirador entre cientos) y de Yucatán. Hacia mediados del siglo IX se habría suscitado una combinación de sequía y luchas entre ciudades.

Luego, en torno al siglo XIII y XIV padecieron guerras civiles, un mayor dominio kiché, pero en constantes luchas con los mayas Mam (que defendieron la ciudad de Saculeo en Huehuetenango) y los Kakchiqueles de Tecpán, Iximché, Chimaltenango y Mixco Viejo. Estas cruentas rivalidades son descritas en la parte final del relato del *Popol Wuj*.

Después, vivieron los dos períodos de masacres: la cruenta conquista y quema de ciudades de Pedro de Alvarado, 1521-1527, el conquistador acusado por el Frayle Sahagún de matanzas de centenares de aztecas en Templo Mayor (De Sahagún, 1999) y que luego es enviado a Guatemala. Su huella fue similar: muerte, destrucción, quema de ciudades mayas enteras. Fray Bartolomé de las Casas y sus hermanos dominicos lograron establecer la administración pacífica con caciques mayas en Las Verapaces, región de mayas de las etnias kichés (Sacapulas), achís, pokomchís y quebchis, en el noreste del altiplano, cuya capital hoy es Cobán.

La población logró sobrevivir en su cultivo de maíz y frijol, intercambiando cacao, la moneda de los mayas, con las comunidades hacia la zona costera de Retalhuleu en el Pacífico, de donde es originaria la materia prima del chocolate. Hacia 1870, militares liberales e industrialistas, introducen el azúcar con grandes plantaciones y la United Fruit de los hermanos Foster Dulles, riega los llanos del Río Motagua hacia el Caribe con platanales. Se fortalece la estructura oligárquica y el trabajo forzoso en las haciendas. Se suceden dictadores, hasta que el esperanzador periodo reformista de los presidentes Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz (1944-1954) es interrumpido por el golpe de Estado alentado por la CIA y la United Fruit, con lo cual se entronizaron dictaduras represivas, lo que provocó que la violencia fuera la única salida para los propios movimientos sociales, según el activista católico, guerrillero y articulador de los procesos de Paz de 1996, Gustavo Porras (Porras, 2008).

Entre 1980 y 1984 se desató sobre Guatemala el mayor genocidio del siglo XX en Latinoamérica: tras el triunfo sandinista en Nicaragua en 1979. En El Salvador y Guatemala creció la rebelión, combinándose expansión de clérigos y laicos pro Teología de la Liberación, levantamiento general campesino y maya en demanda de tierra y servicios, y un aumento de la actividad guerrillera. La respuesta en un contexto de guerra fría y de la dura política del presidente Reagan en Centroamérica, es el endurecimiento de las dictaduras y, en el caso de Guatemala, cuatro años de horror, masacres de pueblos mayas completos, bombardeo y quema de aldeas, desapariciones

forzadas de catequistas y líderes comunitarios, violación de mujeres y extensión de la tortura. Las cifras de organismos independientes y el informe de la Iglesia católica que encabezó en el año 1998 el obispo Juan Gerardi (asesinado a los pocos días de su desclasificación) fue lapidario contra los militares con testimonios por toda Guatemala: 180 mil muertos, 90% por obra del ejército y grupos paramilitares, 5% responsabilidad de las guerrillas, y un 5% inclasificable, aunque en su mayoría por venganzas en el *madness* (locura colectiva) de la muerte (ODHAG, 2000).

Don Lucas Arguedas, quien era catequista, al observar las matanzas de campesinos y la explotación de los hacendados en su aldea de San Antonio (Arguedas, 2005) de la zona Kiché, relata:

No nos quedó más alternativa que unirnos al Ejército de los Pobres y marchar a la montaña con María, mi esposa. Los militares mataron a todos los líderes de la Coordinadora Unida Campesina, CUC, entre ellos al padre de Rigoberta Menchú, al quemar la Embajada de España cuando ellos denunciaban la ejecución de dirigentes comunitarios. Fueron los años de la muerte profunda. Aquí en Kiché mataron a una docena de sacerdotes católicos liberacionistas y a la monja Bárbara Ford. En la montaña y el bosque, en la inutilidad de la guerra, muchos volvimos a nuestras raíces de abuelos y abuelas, y yo debí aceptar mi destino de ser guía maya.⁸

Don Mateo Ismalej, el primer alcalde de Rabinal –la ciudad fundada por Bartolomé de las Casas– cuando volvió la democracia en 1985 con el Demócrata Cristiano Vinicio Cerezo, muestra el Museo Comunitario con las imágenes de miles de mayas achís asesinados, y luego el altar maya en la quebrada de San Juan, detrás de la base militar:

Aquí mataron a cientos, jóvenes y niños [...] Yo debí irme un tiempo de Rabinal [...] Pero los abuelos nos protegieron, una noche en que hicimos en el Kajyub, ciudad sagrada en Cerro del Cielo, rogativas contra las masacres de 1982. Venían tres aviones a bombardear Rabinal por el levantamiento del pueblo contra la dictadura, pero de manera imprevisible, se produjo una densa niebla de varios días que impidió el ataque,

⁸ Entrevista con el autor, junio 2011.

y permitió que muchos huyeran. El dictador Ríos Montt odió a Rabinal, Aquí un dirigente lo empujó y le quitó su gorro de *Panamá Hat*, que la comunidad conserva como premio.⁹

Valentín Tavico, hijo de un catequista desaparecido, sociolingüista, quien fue por una década secretario ejecutivo de la Asociación Guatimalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas, AGAAI, apela a un relato del *Popol Wuj* para explicarse la sobrevivencia de su comunidad: los dos hermanos gemelos –la superación del odio de Caín y Abel de la Biblia, como dilema para la fraternidad (Baggio, 2006)– logran vencer a los señores de la muerte, los amos de Xibalbá, y así señalan en la solidaridad colectiva un camino que marca la memoria maya que se reproduce oralmente. En el *Popol Wuj*, los ídolos malos, los señores de la soberbia, matan a 400 muchachos que luego se convierten en estrellas (Sam Colop). Es una metáfora de la comunidad que es arrasada, pero al final vence, en el testimonio de los dos gemelos que permiten la sobrevivencia de la especie con la ayuda de la abuela Ixmukané. Su relato es triste, pero orgulloso de la travesía por un mar de muerte:

La historia ha sido dura. La gente mira demasiado hacia el cielo y no quiere reconocer el inframundo, que está en todas partes y en toda vida. Aquí estamos en Xibalbá, el inframundo. Aquí los malos espíritus, los señores de la Muerte, vencieron al comienzo de la creación a Hun-Hunahpú y Vucub-Hunahpú. Pero luego vinieron nuestros abuelos, los gemelos Hunahpú e Ixbalamqué, quienes lograron dominar a los Señores de la Muerte y trajeron paz, con la ayuda de la abuela Ixmukané que ve reflorecer la caña verde de su jardín, por Aj, la caña, es la vida comunitaria, la sobrevivencia del clan... Pero luego, vienen los siglos de sequías, el tiempo de los sacrificios humanos y la ferocidad de los conquistadores. Gumarkaj es quemada y saqueada por Pedro de Alvarado, quien mata en Xelaj[u al h[eroe maya Tec[un Umán. [...] Pero no morimos, ni siquiera para los bombardeos y los muertos en cada camino en la época de la dictadura militar[...] 1984[...] ochos de agosto, el día en que sacaron a mi padre, Miguel Tavico, de nuestra casa y nunca más volvió.¹⁰

⁹ Entrevista con el autor, marzo 2012.

¹⁰ Entrevista con el autor, septiembre 2010.

PANAJIX, LA ALDEA-ESTADO DEL TEXTIL SOBREVIVIENDO A FUEGO CRUZADO

Los Tavicos son de la aldea maya-kiché de Panajix, quienes producen textiles de calidad que se venden por toda Guatemala. El corte para hacer una falda larga de mujer cuesta 80 dólares. Los mayas lo pagan; es duradero; las mujeres lo usan con elegancia. Entremedio de las casas, en patios y callejones, la comunidad tiene una perfecta distribución de tareas por clanes familiares; algunos son especialistas en teñir hilos, otros encuerdan, tejen, bordan; es el *Museo Abierto del Textil Maya*, como acordó llamarle el Municipio de Santa Cruz del Kiché, con apoyo de la cooperación alemana. Por su parte, las mujeres tienen huertos, gallinas y vacas, ya que son en su mayoría hombres los que hacen las telas. Las máquinas son de madera y se usan desde un tiempo remoto, moviendo pies y manos. En el patio se guardan los casquillos de los hilos. A cien metros de la Iglesia, la gente se arrodilla ante el altar maya, una gran piedra esculpida que yace con sus dos cabezas, es el nahual de la dualidad, de las dos visiones. Los nahuales, soplos de Dios, son parte del politeísmo maya, complementario al Ajaw, el Dios principal. Los mayas con su culto a los nahuales “complicados” en su dualidad y debilidades, parecen practicar lo que Eliade llama *la divinidad asesinada* (Eliade, 2006). Tavico cuenta los sufrimientos del nahual de su comunidad, como metáfora del vía crucis colectivo:

La aldea tuvo hambre, masacres y calamidades hasta que un *aj qij, sacerdote y contador del tiempo*, pidió devolver al nahual a su lugar, lo hizo un día Tzikin 13, para que volviera el bienestar, la prosperidad. Al nahual de las dos visiones lo tuvieron erguido como fetiche occidental en la plaza por siglos. Lo trataron de robar unos europeos que trajeron un tractor, pero el nahual cayó a la tierra y el lodo imposibilitó el trabajo de la máquina. La comunidad decidió, después de escuchar a los abuelos, que había que devolverlo a su lugar. Así se hizo y se le recostó con respeto, como estaban puestos originalmente, en forma horizontal, descansando. El nahual está en paz y volvió la prosperidad y la paz a la aldea [...] El nahual significa el secreto de todo, la dualidad, las dos cabezas. No hay un nahual absolutamente bueno o malo; todos tenemos dos dimensiones y hay que saber leer los signos. Es el Najxit-Kab`qwil: las dos visiones. Debes estar atento a las tuyas; redes y enredo, camino y huída, dolor y perdón, líder y mediocre, agua y lodo, rabia y serenidad, piedras y bosque.¹¹

¹¹ Entrevista con el autor, marzo 2011.

Tavico y su primo Miguel, hablan de Don Miguel Tavico, su padre y tío que sigue en la memoria convocando el respeto de toda la comunidad: fue el catequista, el mayordomo con su esposa, de la cofradía del Cristo Negro de Esquipulas, el guía maya que se encargaba de mantener las ceremonias a los muertos, el presidente del comité de agua; el tesorero que recolectaba el dinero para mantener los caminos; capitán del equipo de fútbol y presidente del club de alcohólicos anónimos. Aquí no hubo Estado, todo lo construyó la comunidad, hasta la primera escuela. Sólo tras la guerra y el exterminio, con la nueva democracia (1985), las comunidades lograron establecer acuerdos de inversión con el Estado y la cooperación internacional, debatiendo en asamblea lo que era prioritario: el instituto de secundaria, ampliar el sistema de agua, la posta de salud, el primer asfalto, clorar y poner medidores al agua. La comunidad sigue limpiando y manteniendo los caminos. Ellos son el Estado. Un Estado aldea/ciudad maya, que debió sobrevivir al holocausto, a veces en medio del odio entre militares y guerrilla, similar a la difícil defensa de comunidad que desarrollaron las comunidades quechua en la sierra peruana cuando arreciaba el conflicto en los años ochenta entre el ejército y la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso (Mallon, 1983), que causó miles de muertes. Las comunidades se veían en la necesidad de conservar sus estructuras y sentido colectivo, tironeadas por la exigencia de la guerrilla de reclutar combatientes y la posterior organización de autodefensas por parte de los militares (rondas campesinas), que en Guatemala se llamaban *patrulleros*. Valentín Tavico no esconde su reproche a la violencia de ambos bandos:

En mi aldea el Ejército asesinó a muchos dirigentes, empezando por mi padre, por su apoyo a los campesinos en la lucha por tierras y por comentar la palabra en la Iglesia con una mirada liberacionista. No era guerrillero, pero apoyaba a las organizaciones campesinas. Lo mataron cuando yo era adolescente y quedamos solos. Lo mataron sólo por ser catequista [...] Pero también vi el horror de la guerrilla, que nos llamó a las pocas semanas a toda la aldea a la cancha, incluyendo a los niños, para presenciar el fusilamiento de veinte supuestos ayudistas del Ejército.¹²

¹² Entrevista con el autor, junio 2011.

LA VIDA COMUNITARIA: PUNTO MEDIO, AUSTERIDAD Y JUSTICIA CORRESPONSABLE

Don Lucas Arguedas es orgulloso del emprendimiento maya: agricultura, textiles, comercio, turismo, pero le gusta la vida sin ansiedad. No tiene compulsión por comer, acaparar, tener y comprar. Eso hace una vida más sosegada, donde lo comunitario cobra valor, como la arraigada práctica de rendir culto a los mayores, lo que explica que no haya asilos de ancianos en las ciudades mayas. Toda la comunidad venera a sus viejos, nunca les falta el pan, el agua y cobijo. Es un modo de vida equilibrado, en búsqueda de aplicar el principio del *punto medio*:

Mi abuela me enseñó la cosmovisión. Yo hablaba mucho y me dijo que no me cansara ni agotara a los otros. Que supiera callar. Me dijo que el punto medio es la sabiduría. Encontrar el equilibrio. Comer mucho es malo, pasar hambre también. Trabajar en exceso mata, haraganear también. Beber y vivir en fiestas es un vicio, no hacerlo es quedar atrapado en la soledad y la tristeza [...] Es simple, pero muy distinto a las ideas europeas y judeo-cristianas. Por ejemplo, en el Génesis dice *creced, multiplicaos y dominad la tierra*. Los mayas pensamos distintos. La tierra es Dios, es Dios padre y madre, es lo mismo con la naturaleza, es la fusión de tierra, cielo e inframundo. Los cristianos, o muchos de ellos, arrasan y tienen el mundo en una grave enfermedad. Nosotros somos educados a orar, pedimos permiso a Dios para cortar un árbol, por eso nuestros bosques perduran. Plantamos tres nuevos. Besamos la tierra y si la abrimos sacamos poco. Por eso no atesoramos en exceso ni hacemos gran minería con muertes.¹³

Don Lucas testimonia el esfuerzo por aplicar justicia maya que implica corresponsabilidad comunitaria y rehabilitación. Dice que los mayas tienen faltas como cualquier religión-visión. Reconoce que hubo autoridades mayas que con influencia del norte, de los aztecas, practicaron sacrificios humanos, pero que la cosmovisión y el consejo de los trece sabios (de las principales étnicas mayas) les hizo saber que existe una condena a los linchamientos. Los guías son educados para mediar e impartir justicia de la co-responsabilidad comunitaria ante la falta de alguien:

¹³ Entrevista con el autor, septiembre 2010.

Tavico hace un relato similar de lo visto en su aldea de Panajix en relación con el llamado castigo maya, que incluiría castigo físico (latigazos) a personas en faltas graves. Ellos no tienen cárceles, entonces existe una gradación que incluye el ostracismo:

Un muchacho comenzó a robar gallinas y comida de las casas cuando sus moradores no estaban. La comunidad lo sorprendió y habló con la familia y con él. No escuchó y volvió a robar. La comunidad lo detuvo, lo llevó a la plaza frente a la Iglesia, hubo un gran debate y los sabios dictaminaron: debía estar un año exiliado en un lugar lejano, sin poder volver a Panajix. De lo contrario recibiría 40 azotes. El muchacho lloró e imploró perdón. Sus padres también lloraban, sentían vergüenza y pena a la vez. Un guía se alejó con el muchacho y viajó tres horas por caminos curvilíneos hasta Totonicapán. Lo dejó en el Parque principal y le dijo que sólo podía regresar en un año a Panajix. La madre del muchacho que cuidaba sus cuatro vacas, salía triste a buscarlas al crepúsculo, recordando al muchacho que le acompañaba. Miraba por el camino si volvía el hijo. Pasó un año y regresó. Al comienzo fue menesteroso hasta que encontró trabajo de ayudante en un mercado. Prometió nunca más fallar y así lo hizo; volvió a ser un hombre nuevo de la comunidad.¹⁴

La zona de Totonicapán es la más pacífica de Centroamérica (menos de un dígito en asesinatos, según datos de Mendoza, 2013). Uno de los líderes de este proceso es el abogado y ex juez de paz, Romeo Tiu, quien fue electo presidente de los 48 cantones, organización propia de dicha región maya kiché, que al igual que las cofradías, las alcaldías indígenas, son formas de organización comunitaria. El presidente de los cantones debe subir siete montañas hablando con los sabios y luego el consejo con delegados de los 48 cantones vota. La tarea es administrar 30 mil hectáreas de bosques de pinos milenarios, que la comunidad usa y renueva con estrictas normas de tala y reforestación, así como mediar en los conflictos. Tiu era un juez formal y se hizo famoso porque evitó linchamientos al llegar a enfrentar a las masas y darles razones en lengua kiché en la zona de Nahualá, entre Sololá y Quetzaltenango. También se interpuso entre la policía y manifestantes campesinos, evitando masacres en el país de las balas y la represión a los pobres. Es tajante en favor de la vida pacífica de las comunidades:

¹⁴ Entrevista con el autor, mayo 2011.

El linchamiento no es maya. Estoy terminando mi investigación donde lo demuestro. Es un invento de algunos ladinos en el siglo XX. Las comunidades aplicaban el castigo maya, empezando por la re-educación. La violencia extrema en Guatemala viene del mundo ladino que roba, viola, usurpa y explota.¹⁵

COMPRENSIÓN: VIVIR CON UNA NARRATIVA (RAZONAMIENTO) DE LA CO-RESPONSABILIDAD DESDE LA COSMOVISIÓN MAYA

Si el verbo estuvo primero (San Juan) y los discurso nos habitan (Heidegger), y para poder comprender el “milagro” de la seguridad relativa maya en la zona más violenta del mundo, debemos saber leer las claves de su cosmovisión que se encuentra en los nahuales y el *Popol Wuj*.

Los nahuales y el Popol Wuj: Misión (Chumilal) en el tiempo comunitario

Para entender la vida comunitaria maya, hay que comprender sus calendarios. El 21 de diciembre del año 2012 se inicia una nueva cuenta larga de 5200 años, una civilización completa, que ellos ven con retos y esperanzas. Pasaremos del tiempo del hombre agricultor, materialista y agresivo en el sobrevivir, al tiempo de los hombres del sol, que mirarán a lo alto, buscarán fraternidad entre ellos y con el medio ambiente (Sac, 2007).

¿Por qué esta suerte de determinismo maya? Los mayas cuentan y leen el tiempo hace miles de años. Son astrónomos, sabios y religiosos. La tres cosas: astrónomos porque miran al cielo, sabios porque inventaron el cero y observan la vida con la dualidad de los bueno y lo malo, y son religiosos porque en sus ritos ligan la existencia con el Misterio, el Dios (Ajaw), que es padre y madre, creador y formador, abuela y abuelo, corazón del cielo y de “la tierra”. Los mayas no son politeístas, hay un creador, pero en su calendario Tzolkín, de trece meses de veinte días, la espiritualidad se juega en veinte nahuales o espíritus que rigen los días, y también a las personas que nacen y quedan influidas por el nahual de aquel día.

¹⁵ Entrevista con el autor, mayo 2011.

Según la economista alemana Iris Grüber, los mayas con sus nahuales crean el concepto de plan de vida, adelantan la planificación moderna, al proponer una tarea diaria que ayuda a dar propósito a la vida (Grüber, 2011). A esta misión en la vida la llaman Chumilal y hay que cumplirla con la comunidad, desatando la energía positiva que quedó estancada y viene desde antiguo (Barrios, 1999). Barrios traduce *Chumilal* como destino, lo que difiere de misión, que connota la idea de construir un camino. Destino se escucha con un matiz de mayor fatalidad, pero los mayas lo entienden, como se explicó, como algo dado, que nos condiciona, pero podemos controlar (lo malo) y perfeccionar (lo bueno). Especialmente cuando el nahual que rige la vida es impar y alto (números 7, 9, 11 y 13), ya que el calendario sagrado Tzolkín es de trece meses de veinte días que se repiten cíclicamente *ad eternum*, por lo cual en cada mes el nahual tiene una carga (según numeración) diferente.

En un taller con treinta líderes mayas realizado en Santa Cruz del Kiché, (PROMUDEL, 2011) se concluyó que la mitad de los nahuales de manera explícita unen el desarrollo personal a la recta vida comunitaria y al compromiso con los otros:

- Tzi: el perro que cuida, la justicia, pagar las deudas a los otros fidelidad.
- Kej: el venado, equilibrio y transparencia para ser autoridad.
- Noj: la sabiduría que en sí misma sólo existe para darla a otros.
- Kan: el llamado a aplicar con autoridad la conducción de la comunidad.
- Kat: las redes, la telaraña, la invitación a crear lazos y grupos.
- Qanil: la semilla que fecunda, la invitación a cosechar en armonía.
- Tijax: el cuhilí que limpia la comunidad al decir las verdades.
- E: los caminos, el ir al mundo e innovar, para construir fraternidad universal.
- Toj: ofrendar, dar gracias, celebrar la vida en común.
- Kame: recordar a los antepasados, los sabios y formadores, hablar con ellos.

La otra fuente de la sabiduría maya es el *Popol Wuj*. Recordemos que la *biblia maya* fue rescatada por el intelectual guatemalteco Adrián Recinos, quien encontró en una biblioteca de Chicago el manuscrito que extrañamente se perdió en dos ocasiones. Los especialistas de los cinco continentes que se reúnen a estudiar el *libro del consejo* coinciden en esta cronología: habría sido escrito por tres sacerdotes mayas en torno al 1540 en los orígenes de la influencia de la cristiandad, conteniendo

la sabiduría oral y los códices que trajeron los kichés desde su origen en Tulán (México), desde donde marcharon al sur, el actual altiplano de Guatemala. El libro fue escrito en idioma kiché en las cercanías de Gumarkaj-Santa Cruz, luego guardado celosamente de persecuciones en el altar maya donde se ubica la Iglesia y convento dominico de Santo Tomás de Chichicastenango. Allí es descubierto o es entregado por sabios mayas al fraile Francisco Ximénez, quien lo tradujo al español en el año 1701, y lo tituló “Las antiguas historias del pueblos kiché”. Pero miles de familias que escucharon de sus abuelas y abuelos las mismas historias desde que amamantaban, saben que es el *Popol Wuj* o *Libro del Consejo*. La versión española es guardada por los dominicos, pero desaparece hasta el siglo XIX en que lo llevan a la Biblioteca de la Universidad de San Carlos en Guatemala. El francés Brasseur de Bourbourg se lo lleva en 1855 a Europa y se pierde su huella. Otro misterio: manos invisibles entregan el original a la Biblioteca Newberry de Chicago en 1911, en los tiempos en que se redescubría Machu Picchu, reaparece el *Popol Wuj* Adrián Recinos lo redescubre y traduce en versión castellana moderna.

LA SÍNTESIS DE SUS MITOS EN EL *POPOL WUJ*

El intelectual maya-kiché Sam Colop, publicó su versión del *Popol Wuj* (Colop, 2008), el libro sagrado maya, buscando su mayor apego al mito original que se nutre de cientos de estelas, los códices sobrevivientes, las figuras en los vestidos mayas (*huipiles*) y la transmisión oral. Allí está en el centro vencer la soberbia, la lucha de los dos hermanos fraternos que anuncia la complejidad de la vida que debe sortear pruebas, reconocer la dualidad y alentar la convivencia pacífica. Es la síntesis que realizamos del original:

*El origen y la humanidad junto a la naturaleza
No había movimiento
Nada ocurría en el Cielo.
No había nada que estuviera levantado
Sólo agua reposada
Sólo el mar apacible,
Sólo la reposada soledad...*

En la oscuridad Qukumatz, la Serpiente vestida de plumas azules del Quetzal, estaba sola con Tepeu /hasta que llegó en la aurora la palabra y los pensamientos /y se pusieron de acuerdo bajo la luz /manifestándose la humanidad /y se dispuso el surgimiento de árboles, animales y siembras / los Dioses creadores y formadores, Tepeu y Qukumatz / hicieron un hombre de barro / pero habló sin sentido, y se desmoronaba y humedecía / debieron pedir ayuda a los engendradores, al abuelo Xpiyakok / y la abuela sacerdotisa Ixmukané /así comenzó la historia, cuando se comenzó a contar los días / entonces, hicieron un hombre de palo / *sin sangre ni color, tiesos se multiplicaron pero fueron destruidos* / el día que se obscureció toda la tierra / los mataron los perros quienes les recordaron su maltrato / porque los hombres de palo los golpeaban y no les daban comida / son los micos que parecen gentes, pero sólo eran muñecos de madera / muchos siguen siendo hombres y mujeres de barro, hombres y mujeres de palo.

En el relato aparece el rasgo cultural de respeto a la animalidad, condenando a quien maltrata a los perros.

Los soberbios son derrotados

El pecado es la soberbia desde el tiempo en que sólo había una luz suave /Wuqub era el ego, se enorgullecía de sí mismo: *Yo soy el grandioso, decía, mis ojos brillan de plata y piedras preciosas, / Sus hijos fueron igual de soberbios, Sipakna y kabraqan /Yo soy el Sol, decía Wuqub / Yo soy la Tierra, decía Sipakna / Yo soy el Viento que sacude,* decía Kabraqan.

Fue duro matar a Wuqub, lo hicieron los dos muchachos Junajpu y Xbalamke con sus cerbatanas, cuando el soberbio comía frutos arriba del árbol del Lance / Junajpu lo botó al suelo con un cerbatanazo en la quijada, pero el soberbio alcanzó a cortarle un brazo al muchacho, pero después con sus hermanos se disfraza y visitan como médicos al malo que gritaba del dolor de muelas. / Y lo engañan sacándole los dientes y los ojos para poner en su lugar granos de maíz blanco. / Así lo mataron y recuperaron el brazo de Junajpu / Pero Sipakna, el hijo que se creía la Tierra, se vengó matando a los cuatrocientos muchachos que portaban un árbol para enterrarlo para siempre.

Le dijeron a Sipakna que les ayudara a escarbar el hoyo para poner el tronco, pero Sipakna se escondió en una cueva lateral que cavó en el hoyo, los muchachos arrojaron el árbol y creyeron que habían matado al soberbio / Y cometieron el error de festejar y beber todo un día / Entonces, Sipakna salió del hoyo y los mató a todos, convirtiéndose en 400 estrellas.

Junajpu y Xbalamke conocían del vicio de comer del soberbio, quien siempre quería comer peces y cangrejos. Los muchachos le mostraron un riachuelo al fondo de una quebrada, donde se hallaba el mejor cangrejo, pero había que capturarlo entrando boca abajo al agua, y así lo hizo el soberbio / Glotón, y se derrumbó un costado de la quebrada y lo tapó en el agua para siempre / Quedó vivo Kabraqan que se decía el viento destructor de las montañas / También lo mataron por glotón: le dieron de comer pájaros asados untados con tizate, tierra blanca que era veneno, pero como olía delicioso, el soberbio comió y murió / Y así la tierra sobrevivió: ya no le hizo daño a las montañas.

Los hermanos vengan a sus padres y derrotan a los Señores de Xibalbá

El padre de Junajpu y Xbalamke, se llama Jun Junajpu y tenía a su hermano Wukub Junajpu. Venían de una estirpe de artistas: flautistas, cantantes, cerbateneros, escritores, escultores, orfebres...y les gustaba jugar a la pelota todos los días.

Pero despertaron y molestaron a los señores de la gran cueva de Xibalbá, los Kame, quienes se enojaron y mandaron algunos tecolotes para invitarlos a competir con ellos en la gran hondonada de Carchá.

Los Junajpu se despidieron, la abuela Ixmukané lloraba amargamente, pero ellos pidieron: *sigan cantando, escribiendo, esculpiendo...mantengan el calor en el corazón de su abuela.*

Los hermanos llegaron a una bifurcación de cuatro caminos: estaba el rojo, el blanco, el amarillo, pero siguieron el negro. Iban con sus protectores para jugar a la pelota, dos contra dos, empujando al gran aro la pelota de hule, con los hombros, con las caderas, con las rodillas y codos, siendo la muerte tocarla con pies o manos...

Los Kamé los invitaron a sentarse en una banca y los engañaron: era de piedra caliente, y se pusieron a reír los Señores de Xibalbá, hasta que les sobrevino un calambre de risa que llegó a sus corazones, a su sangre, a sus huesos.

Y los hicieron pasar por *las pruebas de las Casas*, las pruebas de toda vida:

la Casa Oscura donde se apagó el ocote y te deja ciego, sin visión / la Casa del Hielo donde el viento corta, y te congelas en la pena / la Casa de los Jaguares donde te agreden y hueles la muerte /la Casa de los Murciélagos que chillan y no muestran ninguna salida / la Casa de las Piedras que hacen un ruido atroz que te deja sordo.

Y sufrieron toda la noche los hermanos y al otro día fueron sacrificados y enterrados. A Jun Junajpu le cortaron la cabeza y la pusieron en medio de la explanada en un tronco seco de Jícaro, que de inmediato floreció.

Los señores de Xibalbá prohibieron acercarse al árbol, pero una doncella, Ixkik, se acercó un día y se maravilló de sus frutos. Entonces, le habló la calavera colgada de Jun Junajpu, y le preguntó si deseaba el fruto. Ixkik dijo que sí y la calavera le escupió una saliva sagrada que llegó a su mano, y la calavera le habló del misterio:

Y fueron construyendo la humanidad, jugando con el jaguar y la serpiente, sembrando milpa de maíz, cuidando los árboles, y comiendo pepitas de chilacayote, chile, frijol, patate y cacao... También conversaban y jugaban con su ratón a la pelota, y fueron amigos de todas las plantas y todos los animales, se entendían como unos más entre los seres de la creación.

Los muchachos fueron invitados por los Señores de Xibalbá a jugar a la pelota, y fueron capaces de sortear todas sus trampas y superaron las pruebas en las Cinco Casas donde sufrieron sus padres y también sobrevivieron a la Casa del Calor donde las brasas queman, la leña apenas ardió y llegaron vivos al amanecer. Los llevaron a la Casa de la Piedras filudas y con ayuda de hormigas se dedicaron a reunir flores que riendo mostraron a los Kame. Con magia hicieron desaparecer el hielo y en la Casa de los Jaguares les dieron unos huesos a las fieras para que no los molestaran. Sin embargo, en la última prueba, el murciélago Camazotz le cortó la cabeza a Junajpu.

Xbalamke recordó su amistad con los animales y los llamó a todos, desde hormigas a tigres. No faltó ninguno. La última en llegar fue la tortuga. Con la ayuda de ellos reconstruyeron una cabeza idéntica y se la pusieron al cuerpo de Junajpu.

Así enfrentaron a los señores de Xibalbá. Xbalamke arrojó la pelota lejos y ordenó a su amigo el conejo correr hacia el bosque. Los Señores creyeron que era la pelota y se fueron detrás de él. Entonces, Xbalamke aprovechó de poner la verdadera cabeza a su hermano.

Volvieron los Señores e hicieron una gran hoguera, y les dijeron que debían saltar sobre ella cuatro veces. Los hermanos se miraron, se abrazaron y con sus brazos hicieron una cruz y se arrojaron al fuego.

Los Señores de Xibalbá se creyeron vencedores y las cenizas blancas de los hermanos las arrojaron al río, donde los hermanos se volvieron a convertir en dos bailarines de son, que danzaban felices.

Así llegaron disfrazados de pobres danzadores ante los Señores, quienes se sorprendieron de su arte. Los hermanos danzaron el baile de la Comadreja y el de la Lechuza.

Los Señores pusieron a prueba su magia: *destrocen nuestro perro y revívanlo*, dijeron. Los muchachos lo hicieron. Quemaron una casa y la reconstruyeron, se mataron entre ellos y resucitaron.

Quedaron tan asombrados los Señores de Xibalbá que le pidieron a los muchachos que los destrozaran y luego los revivieran. Entonces, se cumplió el destino: los muchachos los destrozaron y nunca los reconstruyeron, y desaparecieron los Señores de Xibalbá, quienes eran *los señores de la enemistad, incitadores del mal y la discordia, hipócritas, engañadores, opresores*.

Los que tienen culpa /Los que pelean / Los que se entristecen

La abuela Ixmukané seguía llorando, pero las semillas de maíz y las cañas que habían sembrado los hermanos revivieron y retoñaron, y así fueron llamadas.

Esta hazaña fue el origen de las hijas e hijos de la claridad sobre la faz de la tierra.

Uno fue el sol y el otro la luna, y con los cuatrocientos muchachos que se convirtieron en estrellas, se iluminó la bóveda del cielo, la faz de la tierra.

Los hombres del Maíz y el caminar de los pueblos

Entonces, los formadores y creadores se decidieron a crear la humanidad:

¡Qué se termine la obra! / Que aparezcan los que sustentan, los que nutren, /Hijas e hijos de la claridad.

Los formadores crean a los cuatro Balam que luego se alegraron con sus esposas, fueron creados de mazorcas blancas y amarillas.

Imploraban a Dios:*Corazón del Cielo, Corazón de la Tierra, / Danos nuestra señal y descendencia, / mientras haya sol y claridad / siembras, caminos verdes, valles / buenos pueblos.*

Repasemos las claves del relato

La soberbia es un pecado hacia la creación, la naturaleza, los animales y la propia comunidad. En las imágenes se repite esta lacra y se propugna la humildad, el saber colectivo, un sentido de la corresponsabilidad esencialista. Para los mayas no poseemos de manera individual ni siquiera comunitaria; ni conocimiento, ni don de dominar la tierra, ni de maltratar la animalidad.

También aparece que Dios es tanto el creador y el formador, que son los abuelos y abuelas en un sentido extendido, quienes nos forman. Eso explica la adoración maya a los mayores, los profesores, los sabios y sabias, donde nadie puede perder el hilo de la historia y el lugar de dónde se viene. En las casas siempre hay un altar con las fotos de los padres, abuelos, profesores, formadores.

La enseñanza de aquietarse en el agua porque se viene de dicha serenidad, de agradecer el amanecer (akabal) y comer con moderación, sin dilapidar, insiste tanto en la clave del agradecimiento como en la responsabilidad con el otro.

Los hermanos vencen a los señores del mal con la ayuda de animales y de la abuela convertida en una heroína. La cooperación por sobre la rivalidad y la competencia se impone.

CONCLUSIÓN: EL MESTIZAJE CRISTIANO-MAYA EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD COMO MOTOR DE VIDA PARA CENTROAMÉRICA

Guatemala, México y Centroamérica, si quiere detener el deterioro de la violencia se debiera volcar a valorar la cosmovisión cristiano-maya del altiplano guatemalteco y fomentar sus prácticas culturales cotidianas: pensar-esculpir (crear)-cultivar;

cuidado de los abuelos y pobres; participación comunitaria; interés por los extraviados; agradecimiento y ceremonias entre todos (no oyendo al “cura”).

La defensa de la comunidad y las perspectivas de la fraternidad son posibles en Guatemala, gracias al mestizaje de la cosmovisión maya y sus prácticas espirituales con el cristianismo dialógico que allí esparció como semilla Bartolomé de las Casas y los dominicos. La Iglesia de Chichicastenango, donde se descubrió el *Popol Wuj* en la zona Kiché, es mundialmente conocida tanto por su feria de textiles en la plaza como porque al interior del templo católico, que es un pequeño cerro que era altar maya, se ubican trece piedras donde los Ajqib mayas hacen sus rogativas y rezos, queman *pom*, el incienso natural, esparcen *kucha*, el aguardiente, agradecen y piden. Es un acuerdo entre la Iglesia con la Alcaldía Indígena, la que no ha querido que se restaren los ennegrecidos cuadros barrocos, ya que al estar oscuro, se diluyeron las imágenes, y el templo ganó en neutralidad intercultural. Para los días de Semana Santa, así como en Santiago del Lago Atitlán, una cofradía venera en andas a *Maximón*, una mezcla de judas y santo maya, en Chichicastenango los guías mayas cargan y veneran a su Cristo.

Don Mateo agrega que *Cristo fue también el Dios protector para mi abuelo, aunque algunos sacerdotes católicos nos hayan perseguido*. En las oraciones de la comunidad maya achí y en el devocionario intercultural de Don Mateo, se mezcla la imploración a la estirpe, a los mártires en las masacres, a los líderes indígenas y a los santos católicos:

Creador del cielo, creador de la tierra, Creador del mar y de las lagunas, allá está la glorificación, el recibimiento. Glorifica nuestra alma en el amanecer, en el aclarecer. Bajo los pies, bajo los brazos, nueve ángeles serafines, querubines, potestades, son regadores, son cófrades, son cargadores...Oigan pues sus almas, de esas ánimas benditas, esas ánimas del purgatorio, quemados fueron sus cuerpos, calcinados fueron sus apariencias, cortados fueron sus días en el año 1981, en el año 1982, las ánimas de los pobres, las ánimas benditas... Nuestra abuela Juana Tum, Petronila Sánchez, Nuestra abuela María Tahuico, las ánimas de nuestros abuelos, nuestra abuela Estéfana Cuxum, mi abuelo Tranquilino, Basilio Sis, Calistro Chen... (Janssens, 2004).

El acento está en los abuelos, en el linaje que se recuerda en las ceremonias mayas de lo alto de los cerros, como en el silencio de la Iglesia de Rabinal elevado al

éxtasis del amor a los creadores-formadores, donde la mujer es sacramentada al igual que el hombre. Este elemento lo resalta el jesuita Carlos Cavarrús al colocar el huipil que portan las mujeres en su torso como la clave donde la cultura y la fe de los mayas se ha mantenido por siglos: “el tejido maya es el lenguaje visual que hace referencia constante al cosmos y la naturaleza. La mujer que teje y en su acción es un recrear del mundo” (Cabarrús, 2008). El ex seminarista e intelectual maya, Ángel Zapeta, sostiene que el inicio de un nuevo 13 Baktún (*cuenta larga del tiempo*) es un llamado misionero a los propios mayas de aportar a la humanidad es su giro definitivo, rompiendo el individualismo, el colectivismo y el antropocentrismo por una nueva civilización cosmocéntrica: “Los mayas nos hemos dicho: ¡ Hagámosnos personas! Debemos ser nosotros mismos, para que así inicie el cambio. El hombre por su falta de armonía daña la naturaleza y a otros hombres. Hay que unir en un plan de vida nuevo para todas las comunidades y la humanidad” (Zapeta, 2011).

La Oración del Akabal (amanecer) maya, es una imploración a la fraternidad: Padre nuestro, Madre nuestra, Corazón del Cielo, Corazón de la Tierra

Dios amoroso de todos los pueblos que estás en los cielos y en el inframundo / creador de la vida, de los perros y los pájaros, de las flores y el maíz, / bájanos del árbol de la soberbia y danos las palabras para vivir en fraternidad / cuida a nuestra familia, protege nuestra comunidad /que el sol bañe nuestros valles y cuide la naturaleza /que el lucero del alba ilumine nuestros caminos, que haya paz en todos los pueblos /que todos vayan adelante, que nadie se quede atrás, que todos seamos felices.¹⁶

REFERENCIAS

- Arguedas, Lucas (2005), *Historia de San Antonio Sinaché*, Guatemala, Comisión de Nacional de Resarcimiento.
- Baggio, Antonio (ed.) (2006), *El principio olvidado de la fraternidad*, Buenos Aires, Ciudad Nueva.

¹⁶ Oración final en la ceremonia de don Mateo Ismalej al implorar al fuego, abril 2012, durante entrevista con el autor.

- Barrios, Carlos (1999), *Ch'umilalWuj. El Libro del Destino*, Guatemala, Cholsamaj.
- Bethell, Leslie (2000), *Historia de América Latina, vol. 4*. Barcelona, Crítica.
- Briscoe, Ivan (2009), *Estado y seguridad en Guatemala*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Documento de Trabajo no. 88. Disponible en: http://www.fride.org/descarga/WP88_Guatemala_state_SPA_oct09.pdf
- Cabarrús SJ, Carlos (2008), *Haciendo política desde el sin poder*, Guatemala-Bilbao, Desclée de Brouvier.
- Cabrera, Edgar (2011), *Historia maya. Replanteamientos*, KakolKiej, Costa Rica.
- Calderón, Fernando (2010), *La fuerza política de las culturas*, La Paz, Plural.
- CELAM, Consejo Episcopal Latinoamericano (1980), *Documento de Puebla, no. 8*, Santiago, Editorial Salesiana.
- Colop, Sam (2008), *Popol Wuj. Traducción y notas*, Guatemala, GTZ-PACE-Cholmalaj.
- De las Casas, Fray Bartolomé ([1552, Sevilla],1994), *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias*, México, Fontamara.
- De Sahagún, Bernardino (1999), *Historia general de las cosas de la Nueva España*, Reimpresión, México, Porrúa.
- Eliade, Mircea (1968), *Mito y realidad*, Madrid, Guadarrama, pp.114-123.
- Fernández, Pedro (1988), *Los dominicos en el contexto de la primera evangelización de México, 1526-1550*, México, Porrúa.
- González Pérez, Francisco Javier (1999), *De unico vocationis modo y el experimento de la Vera Paz. Una estrategia cognitiva revolucionaria en la conquista de América*. En “Atti del XVIII Convegno [Associazione Ispanisti Italiani]”: Siena, 5-7 marzo 1998, vol. 1, 1999 (Fine secolo e scrittura: dal medioevo ai giorni nostri), ISBN 88-8319-367-9, pp. 93-104. Disponible en: http://cvc.cervantes.es/literatura/aispi/pdf/11/11_091.pdf
- Grüber, Iris (2011), “Aportaciones mayas al concepto de liderazgo”, en *Liderazgo maya para un nuevo tiempo*, Programa Municipios para el Desarrollo Local, PROMUDEL, Guatemala, 16-17.
- Iglesias, Luis (2007), *Bartolomé de las Casas: cuarenta y cuatro años infinitos*, Sevilla, Fundación J. M. Lara.
- Janssens, Bert (coord.), (2004), *El rezo de nuestros antepasados en Rabinal*, Baja Verapaz, Museo Comunitario Rabinal Achí.

- Lausic, Sergio (1992), *Catálogo del Museo Regional Salesiano*, Punta Arenas, MRS.
- Mallon, Florencia (1983), *The Defense of Community in Peru's Central Highlands. Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*, New Jersey, Princeton University Press.
- Mendoza, Carlos (2013), *Informe anual sobre la violencia homicida en Guatemala 2012*, Guatemala, CABI.
- Merton, Thomas (1979), *Ishi*, Barcelona, Pomaire.
- ODGAG, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (2000), *Memoria, verdad y esperanza*. Guatemala, ODHAG.
- Pérez, Isacio (1984), *Fray Bartolomé de las Casas. Brevísima relación de su vida*, Salamanca, Editorial San Esteban.
- Pichinao, Jimena (2012), *Los parlamentos hispano-mapuche como escenario de negociación simbólica política durante la Colonia*, en “Ta iñfikexipara kizuameluwün (Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche)”, Héctor Nahuelpán y otros, Santiago, Comunidad de Historia Mapuche.
- Porras, Gustavo (2008), *Las huellas de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, FyD.
- PREMACA, Programa Regional de Medio Ambiente en Centroamérica (2011), *Informe de la Región Centroamericana*, Guatemala-Managua-San José, Embajada de Dinamarca.
- PROMUDEL, Programa Municipios para el Desarrollo Local (2011), *Liderazgo maya para un nuevo tiempo*, Guatemala: GIZ, Academia de Lenguas Mayas y Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas.
- Sac, Audelino (2007), *El calendario sagrado maya. Método para el cómputo del tiempo*, Quetzaltenango, U. Jesuita Rafael Landívar.
- Silva, Álvaro (2007), *Tomás Moro, un hombre para todas las horas*, Madrid, Marcial Pons.
- Somedra, Hidefuji (2005), *Apología e historia: estudios sobre fray Bartolomé de las Casas*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vivar, Antonina (2000), *Aquellos años en Solentiname*. Texas, Ediciones Anamá de la Universidad de Texas.
- Zapeta, José Ángel (2011), *El cambio de B'Aq'tun (diciembre 2012)*, en “Liderazgo maya para un Nuevo Tiempo”, Programa Municipios para el Desarrollo Local, PROMUDEL, Guatemala, 35-38.

ESTEBAN VALENZUELA-VAN TREEK

Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad de Valencia; magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile; máster en Desarrollo por la Universidad de Wisconsin-Madison. Fue coordinador de políticas públicas del programa Promudel de la GIZ en Guatemala (2010-2012). Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

CONCLUSIONES

LA CONVIVENCIA CIUDADANA: UNA ÉTICA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

Alberto Hernández-Baqueiro*

Andrés Suárez-González**

Los capítulos del libro han abordado la temática de la seguridad urbana en dos países, México y Chile, con algunas referencias a programas de Naciones Unidas y la experiencia de comunidades indígenas. El análisis de la temática ha perseguido centrarse en el componente ético, presente de diferentes formas en cada uno de los capítulos. Así, las conclusiones estarán orientadas a compendiar los elementos éticos que están presentes en las decisiones, prácticas y políticas de seguridad. A la par, aventuramos apuntes para una reflexión sobre algunos componentes éticos que deberían incorporarse en el trabajo de las entidades públicas y los agentes sociales involucrados en la co-construcción de la seguridad.

MORALIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA

En el primer apartado del libro se exponen cuatro capítulos, a saber, “Moralidad pública, derechos humanos y sistema político en México”, “El concepto de seguridad en el estado democrático: reflexiones desde los derechos humanos”, “Una reflexión ética del abordaje social y judicial de la víctima” y “El desafío ético del tránsito de indocumentados centroamericanos en México”.

En el primero, Alberto Olvera plantea el déficit cultural del respeto a la ley en México, a través de un análisis de las instituciones y de los actores políticos y sociales. Así, el autor pone de manifiesto que las ciudadanías civil y social siguen siendo muy precarias. Esto se explicaría, desde la perspectiva de Olvera, por los *déficits* institucionales y operativos del Estado mexicano, por el atraso legal e institucional de esta democracia. Asimismo, precisa que la democracia exige una reforma radical

* Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Correo-e: albherna@itesm.mx

** Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo-e: jesuarez@uahurtado.cl

que aborde vacíos legales y políticos como la rendición de cuentas horizontal y vertical, originados por varios motivos: mal diseño institucional, permisividad que se ha dado la clase política y defectos del sistema electoral. El punto central es la participación de los ciudadanos. Al respecto, la exigencia ética es que “sólo ahí donde se ha logrado una institucionalización con participación ciudadana en los ámbitos de decisión es posible hablar de los ámbitos de control social efectivo (...). Esta aspiración debe generalizarse y concretarse gradualmente en tantas áreas como sea posible (...). Esta acción tendiente al rescate de los fundamentos morales de la democracia no es una tarea fácil en estos tiempos”. Por consiguiente, inferimos la necesidad de un diseño institucional que incorpore la supervisión ciudadana sobre la acción de gobierno. Sin embargo, este diseño podrá ser más efectivo en la medida que pueda superarse el déficit de ciudadanía que padecemos, cuando la cultura política, no sin razón, caracteriza al poder como una entidad lejana e incontrolable.

Por su parte, Elizabeth Lira –quien examinó algunos antecedentes históricos de prácticas y medidas represivas y las tensiones de valores presentes en la sociedad chilena, rescatando la noción de que el fundamento de los derechos es la dignidad como valor intrínseco de la persona e identificó diferentes situaciones sobre tormentos y apremios ilegítimos– señala que éstos constituyen un atentado a la integridad física y psicológica de un ser humano, cuyo impacto emocional y moral se agrava al ser ejercida por agentes del Estado. Al respecto, afirma que “hasta el siglo XIX el tormento formaba parte del proceso judicial con el fin de obtener la confesión del detenido (...). Su aceptación se basó en su pretendida eficacia para obtener confesiones y esclarecer los delitos y establecer responsabilidades (...). Los agentes del Estado cumplían labores toleradas y justificadas en nombre del orden público, la seguridad del Estado o simplemente aceptadas implícitamente sin reconocer su práctica, es decir, bajo el secretismo que se fue instalando respecto a las prácticas represivas”. Así, analiza ejemplos en diferentes épocas, y enfatiza que “la línea que separa los apremios legítimos de los ilegítimos (la tortura) durante largo tiempo no mereció atención alguna”. Cierra el capítulo indicando un aparente dilema: “la seguridad implica absorber y resolver las tensiones y contradicciones entre una noción del bien común general y los derechos de las personas”. Hoy, sin embargo, los estándares éticos de un gobierno democrático no aceptan esta dicotomía de primera instancia. En efecto, el respeto incuestionable de los derechos individuales y las garantías de las condiciones de seguridad colectiva no

son excluyentes, al contrario: la plena vigencia del Estado de derecho previene la necesidad del “Estado de excepción”, la tortura y cualquier otra forma de actuación extra-legal no se justifican, como tampoco su impunidad. La represión legal del delito es moralmente válida e incluso obligatoria porque se aplica a todos por igual, incluidos los agentes del Estado.

Carlos Guajardo pone de manifiesto la necesidad imperiosa de discutir y reflexionar el lugar de la víctima en el sistema judicial. Asimismo, explicita que existen omisiones en el abordaje victimal desde el origen del proceso de victimización, tanto por parte del sistema judicial como de la sociedad en su conjunto, invisibilizaciones de vulneración, no reconocimiento de la condición humana y de la condición de víctima de una persona, son sólo parte de la reflexión propuesta, que evidentemente espera despertar en el lector una conciencia del abordaje victimal en estas áreas. El autor señala: “la estructura social juega un rol tremadamente importante al momento de entregar factores que pueden vulnerar a una persona de tal manera que pueda convertirla en un ofensor, sin permitir que éste (...) pueda reincorporarse en otro espacio de la sociedad que no sea el de la marginalidad”. El planteamiento de esta contribución pone el acento en el eslabón más doloroso en el entramado de la inseguridad: las víctimas. La indagación moral sobre la condición victimal conlleva un cuestionamiento profundo sobre el sentido del aparato de justicia: ¿justicia o venganza?, ¿reparación o castigo?, ¿readaptación o exclusión? Al mirar sobre esta arista, nos percatamos de que es mucho lo que está por hacerse en términos de la remediación y cuidado del otro, terrenos en que necesariamente la ley ha de seguir un propósito de carácter ético más elevado que el presente.

Natalia Armijo y Rodolfo Córdova exploran un fenómeno doloroso y desafiante para la ética pública, el problema del tránsito de indocumentados centroamericanos por México. En su análisis, muestran que la forma en que se ha utilizado el concepto de ciudadanía como herramienta de exclusión, ilegalización y deshumanización del “otro”, influye en la potenciación, o por lo menos en el mantenimiento de algunos delitos que se cometen contra los migrantes y sus familias. El concepto de ciudadanía y la forma en que el Estado construye este concepto y lo implementa, menospreciando a la persona “diferente,” puede generar violencia, que en términos jurídicos se traduce en delitos. El menosprecio por el otro da pie a los abusos y daños contra él. A esto se le añade que el discurso que vincula a la migración con la inseguridad, suele provenir de algunos sectores del Estado que promueven

expresiones de discriminación, racismo y criminalización. Los autores exponen que la ética de la alteridad y del reconocimiento puede permear el razonamiento para dar un giro a las malas respuestas que se han dado al tema migratorio. Se requiere pensar una ciudadanía diferente, que no sea productora de “ilegales” sin derechos y propicios a ser víctimas de delitos. Dado que la mayoría de los delitos cometidos en contra de los migrantes irregulares en tránsito no son denunciados, los victimarios ven en este sector una especie de perversa “oportunidad de mercado”. En este sentido, se genera una espiral de violencia y de delitos porque las personas que antes “sólo” extorsionaban o robaban se vuelven colaboradores de redes de mayor criminalidad.

No obstante, la respuesta ética quizás está a la mano. La solidaridad de algunos grupos civiles con los migrantes es muestra de que, a pesar de lo difícil de la situación, hay lugar para la esperanza. La buena voluntad solidaria, en algunos casos casi heroica, debería transformarse en participación civil institucional en los organismos responsables de la migración. Las instancias gubernamentales migratorias no pueden seguir operando en el autismo valoral de un estado ajeno al dolor humano. Es preciso, por un imperativo moral, la re-estructuración de los agentes que intervienen en el problema, re-orientados hacia el objetivo de hacer válidos y vigentes los derechos fundamentales de las personas, en gobernanza democrática, con la participación de la ciudadanía organizada, local y migrante.

En la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía, hay que reconocer que ésta integra también la solidaridad como responsabilidad por el bien común (Ponce, 2003) donde participamos tanto “nosotros” como “los otros”. Las migraciones son también una oportunidad para profundizar en categorías morales de acogimiento, hospitalidad y responsabilidad donde quepan diversas voces. Si el llamado a una consideración ética que vaya más allá de la legalidad vigente no llega a oídos de los que diseñan las políticas migratorias, éstas seguirán basándose en los intereses de pocos actores, pero seguirán siendo moralmente inadmisibles.

CIUDADES MÁS SEGURAS

Desde el punto de vista de la planificación urbana, la seguridad tiene como desafíos éticos la co-producción de seguridad. La seguridad ciudadana es co-responsabilidad de las comunidades, a través de los actores locales. Esta responsabilidad compartida

no supone la supresión de las diferencias entre los actores, gobiernos y ciudadanos. El conocimiento técnico de los planificadores debe considerar los saberes y fortalezas de los colectivos locales para el empoderamiento en el abordaje de las delincuencias y violencias contemporáneas de las ciudades que precisan transformaciones reales y también simbólicas.

Esta sección comprende los capítulos “Ciudad más segura como paradigma ético”, “La tensión ética en el transporte y la seguridad en las grandes ciudades latinoamericanas” y “El reto colectivo de la seguridad para la gobernanza ética y el desarrollo urbano sustentable”.

Franz Vanderschueren señala un elemento ético de Ciudad más Segura (C+S), pues ésta considera a todas las personas componentes de una comunidad, sin exclusión, las legitima porque reconoce sus saberes y fortalezas y no se apoya sobre el conocimiento teórico de funcionarios gubernamentales lejanos, al mismo tiempo empodera a los ciudadanos y actores locales de los elementos técnicos y no trabaja sólo con especialistas. C+S reconoce la complejidad del problema de la inseguridad y señala que las soluciones surgen de un conocimiento colectivo de la realidad y que no existen soluciones mágicas y universales.

El autor identifica dos grandes retos en las políticas de seguridad ciudadana en el ámbito urbano, a saber, el abordaje de las delincuencias y violencias contemporáneas en forma colectiva y responsable, y la gestión de este abordaje en una ciudad por los actores locales. En especial, sobre cómo lograr un consenso efectivo para disminuir las brechas sociales y siendo una ciudad justa, aquélla en donde se invierte para que los más desfavorecidos sean protagonistas del desarrollo. El autor identifica seis desafíos éticos, a saber: 1) la opción entre el enfoque preventivo y el enfoque represivo o disuasivo; 2) la construcción social del delincuente común como *enemigo*; 3) asumir que la prevención es necesariamente descentralizada y territorializada; 4) la admisión de que la prevención de la criminalidad no se logra apuntando principalmente a su disminución, sino primeramente a las condiciones sociales y urbanas que la generan; 5) las coaliciones que se crean para una política de prevención es un problema de gobernabilidad, de articulación entre autoridades y sociedad civil; 6) el último desafío ético ligado a la superación colectiva de los problemas de inseguridad es la construcción de una ciudad con servicios accesibles a todos, con inversiones que apuntan hacia los sectores desfavorecidos para hacer de ellos agentes pro activos del desarrollo. El mérito de programas como C+S

no es solamente su pertinencia técnica, por ejemplo la inclusión del enfoque de prevención, sino sobre todo su talante moral, en el que la idea de justicia es central por cuanto reivindica a la ciudad como bien público, lo compartido en justicia por todos sus habitantes, especialmente los menos favorecidos. La ciudad construida de espaldas a esta exigencia moral es inevitablemente segregacionista y violenta. En ella, la violencia delictiva puede verse como respuesta a la violencia de clase o de grupo, violencia ejercida desde el poder o al menos a su amparo.

Habiendo descrito unos mínimos sociales siguiendo la tipología de Turock (2006), Cristián del Canto procede a un análisis de los diferentes actores involucrados en este espacio, agentes públicos y privados, y el rol de la localización de la ciudad con diferentes tipos de barrios: barrios más seguros, con mayor y menor transporte, barrios menos seguros, con mayor y menor transporte, y barrios segregados y excluidos, que suman menor seguridad y menor transporte. La segregación socioterritorial en la que viven estos barrios configura una geografía de oportunidades muy baja, ya que generalmente son barrios pobres, rodeados de barrios pobres. Desde esta perspectiva plantea, ¿una sociedad de consumo es un espacio propicio para una convivencia éticamente satisfactoria? Las tensiones éticas que se observan en las urbes, la concepción economicista de las ciudades es el fiel reflejo de un territorio adecuado a los designios de una sociedad de consumo, mientras el ejercicio de los derechos ciudadanos, en la mayoría de los casos, se contrapone a esa mirada economicista. En términos éticos, diríamos que ese economicismo comporta una concepción reducida y reduccionista del ser humano, en el que la vida humana vale en tanto factor de riqueza económica, suprimiendo el horizonte de una sociedad cohesionada por otros valores diferentes del dinero.

Juma Assiago y Cecilia Anderson, desde el programa de Naciones Unidas HABITAT, exponen que la seguridad se fundamenta sobre valores y una ética específicos, y de particular relevancia en la gobernanza del sector público. Éstos incluyen capacidad de respuesta, integridad, imparcialidad, rendición de cuentas, respeto y liderazgo. Los autores establecen cinco caminos para avanzar en materia de seguridad urbana y promover la ética y la buena gobernanza. Estos caminos son: 1) la comprensión del crimen y la inseguridad, 2) entender a las instituciones: el Estado y la sociedad civil, 3) la creación de una coalición local y mantener y apoyar a la asociación local, 4) desarrollar una estrategia de acción y coordinación de iniciativas y 5) proteger y empoderar a grupos en riesgo, atendiendo a las necesidades de seguridad de las comunidades en situación de desventaja.

La calidad de la gobernanza y la provisión de servicios por parte de los gobiernos locales están determinadas por el éxito y sustentabilidad de las iniciativas para la prevención del crimen. Con frecuencia es un asunto ético el cambio de actitud moral de las autoridades respecto a la población: reconocer, respetar, escuchar. En un sentido práctico, la gente brindará su apoyo a las acciones gubernamentales sólo cuando éstas le sean significativas.

Los diferentes actores sociales quieren ver el fin de prácticas corruptas. Hay que lograr la internalización de la integridad ética en el gobierno local y el servicio público por medio del fortalecimiento de las competencias éticas de los servidores públicos, y de mecanismos que apoyen la institucionalización de la toma de decisiones éticamente competente, en especial en los gobiernos locales. Esto es con frecuencia más difícil en países donde se vive una ausencia general del Estado de derecho y buena gobernanza.

PREVENCIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

Esta sección comprende cuatro estudios, dos dedicados a la prevención, “Prevención con grupos urbanos: dilemas éticos de promotores y gestores de prevención de la seguridad”, y “Cultura de la Prevención y Seguridad”; mientras hay dos trabajos centrados en la labor policial: “Una revisión conceptual de la corporación policial en el contexto democrático” y “La exigencia ética de una inteligencia policial eficaz”.

Sergio García expone lo que reconocemos como la problemática de una ética profesional emergente. En efecto, el papel de los promotores comunitarios está nutrido de tensiones éticas. Centrando su análisis en la situación mexicana, el autor analiza el rol del encargado de prevención frente a un contexto de corrupción y violación de los derechos humanos. El papel de este actor, que hace de puente entre objetivos y programas de política pública y la comunidad exige, por un lado, capacidades y habilidades que lo habiliten para manejo de conflictos, trabajo en equipo, efectividad de la comunicación, la conducción de grupos y gestión de proyectos. Por otro lado, debe ser capaz de ayudar a las personas para que éstas hagan uso de sus recursos sociales y que exista un compromiso, unas obligaciones y un soporte social. Y ha de poner atención en las necesidades y el empoderamiento

de aquellos en situación de vulnerabilidad. Los conocimientos no son sólo técnicos, sino también de las personas con las que trabaja, de los programas que aplica y de su contexto en el gobierno y administración local, del entorno y las redes que operan en el nivel local, para la aproximación y el diagnóstico.

Respecto de las tensiones profesionales y éticas, el autor considera que éstas se derivan de la confrontación de visiones al interior del gobierno municipal, la relación de desconfianza y conflicto con los ciudadanos, la subvaloración del trabajo profesional, la corrupción, la impunidad y la violación de los derechos humanos. Por una parte, la comunidad desconfía de las autoridades. Por otra, las políticas aplicadas para la seguridad tienen una mirada punitiva, se orientan hacia la lucha contra la criminalidad. Al contrario, la tarea de los encargados de la prevención se orienta hacia la conversión de aquellos actores que comparten la visión antes descrita, para persuadirlos hacia la comprensión del problema de la violencia social y de la percepción del miedo y transformar su realidad apropiándose de ella, empoderándose como ciudadanos. Solamente un trabajo a fondo en la identidad profesional del trabajador de la prevención podría contribuir a que éste sea capaz de superar las tensiones inherentes a una acción esquizofrénica de las instituciones. La falta de coherencia entre el discurso y la práctica causan una seria objeción a la legitimidad de la acción pública frente a la ciudadanía, que deriva en ineeficacia y frustración.

Mención especial merece el trabajo con comunidades excluidas, aquellos que no encajan en un proceso de participación formal (vendedores ambulantes, los “sin techo” o “los ocupas”). Frente a estos públicos, la aproximación burocrática no tiene discurso significativo que ofrecer. Sólo tiene alguna posibilidad de comunicación humana aquel mensaje capaz de otorgar al otro reconocimiento y valor, aquel que se logra en los niveles profundos de la acción ética, más allá de la justicia mínima legal.

Ivett Tinoco expone algunos aspectos de la moral social o colectiva que están implicados en el ascenso espectacular de la violencia y la inseguridad en el México de la última década. Apoyándose en una abundancia de datos empíricos sobre delincuencia y violencia, la autora plantea la dificultad de ver a los actores violentos meramente como sujetos salvajes, desquiciados, que constituyen las excepciones o “desviaciones” de una norma moral claramente establecida. Por el contrario, un enfoque más completo permite ver que las comunidades reaccionan ante la violencia que se les presenta, hay acostumbramiento, suben los niveles de tolerancia al delito y

a las acciones que antes provocaban censura y escándalo. El ascenso de la violencia, la percepción de corrupción descontrolada, merman las fuerzas de una moral social que se muestra incapaz de condenar con energía las conductas delictivas. Incluso se da pie a discursos que buscan ver los “aspectos positivos”, “la derrama económica”, los “empleos generados por el crimen”, la “salida de la pobreza”, y otros sinsentidos morales. Es la disolución de la moral pública.

El fenómeno de la corrupción ilustra, en gran medida, tanto la descomposición de la función gubernativa como la complicidad social. Así se permite que haya espacios para que se desarrolle las organizaciones criminales, porque los gobiernos pueden adoptar una variedad de actitudes frente a ellas, desde enfrentarlas directamente, con los riesgos y costos que se evidenciaron durante el sexenio del presidente Calderón, hasta transar con ellas, “hacer la vista gorda”, o incluso convertirse en sus protectores.

La crisis de seguridad requiere una respuesta de civilidad y participación, retomar los espacios públicos por parte de los ciudadanos. Desde nuestro punto de vista, el llamado al valor civil apela a unas reservas morales limitadas que, por lo demás, sólo se pondrán en movimiento en la medida que muestren su capacidad de concreción en acciones que modifiquen la realidad percibida.

El capítulo propuesto por Fernando Mora se concentra en la revisión conceptual de la corporación policial en un contexto democrático. La policía debe cumplir con el proceso de consolidación democrática, por tanto, debe ser también democrática. Las finalidades últimas de la policía no se reducen a la defensa de un Estado autoritario, odioso pero inevitable, sino más bien consisten en garantía de las condiciones de la convivencia en plena vigencia del Estado de derecho. Vemos pues, por nuestra parte, la necesidad de re-conceptualizar a la policía como agente colectivo que ha de buscar en su actuación la autonomía moral, entendida como interiorización de la ley acompañada de la convicción interna de actuar conforme al espíritu de dicha legislación, en la inevitable discrecionalidad que requiere la vida en la comunidad local.

Este análisis pone de manifiesto lo inadecuado que resulta pensar a la policía dentro de un esquema piramidal de seguridad pública en donde el Estado es el único responsable. El giro hacia la seguridad ciudadana, acorde con el contexto democrático, significa que todos los actores de la sociedad se involucren en la seguridad de sus comunidades. El norte de la función policial debería ser la

prevención del delito, con un acento en el *accountability*, ya que perdería su rumbo si se le deja autogobernarse por entero. La policía es un elemento más de las condiciones en que las sociedades viven su democracia.

El último artículo de esta sección corresponde a Jorge Villarroel, sobre la función de inteligencia policial. El autor destaca que el proceso de inteligencia policial – destinado a producir información útil para la toma de decisiones policiales–, debe ayudar a la institución policial a ser más competitiva, que formule e implemente una estrategia creadora de valor en el ámbito de la seguridad para quienes son sus demandantes: los ciudadanos. Considerando la valoración de los derechos y libertades que son vulnerados o se ponen en riesgo por la delincuencia, para los responsables de la policía en general y de la función de inteligencia en particular, constituye un deber funcional y moral llevar adelante todas las acciones que sean necesarias para que los ciudadanos estén libres de riesgos y peligros provenientes de la delincuencia. Esta exigencia ética, menciona Villarroel, se materializa formando y capacitando a policías y civiles para recolectar, procesar, analizar y difundir inteligencia sobre cuáles son los delitos que afectan a los ciudadanos; quiénes cometen esos delitos; qué los motiva; cuáles son sus *modus operandi*; quiénes y cómo seleccionan a sus víctimas; cuáles son las consecuencias para las víctimas y la sociedad; cuáles son los factores de riesgo involucrados en la comisión de un delito; cómo se conecta la delincuencia común con la organizada; cómo corrompen a policías y funcionarios públicos; cuáles son las amenazas emergentes; qué acciones policiales son efectivas y cuáles no, entre otros.

Considera necesario que se incorpore personal civil calificado, perfeccionar el proceso de análisis, las técnicas y los productos que se generan, orientando el proceso de análisis más a la prevención que a la reacción, generar conciencia sobre la importancia de la labor de inteligencia para la eficacia de las intervenciones policiales y la seguridad de la comunidad. En suma, desde nuestra perspectiva, esta contribución enfatiza la obligación moral del profesional policial de ser experto en las técnicas de investigación específica, lo cual parece válido, pero no por claro que sea en la teoría ha sido más atendido en la práctica. Todavía hemos de añadir que la concentración de las funciones de inteligencia policial en un solo cuerpo al servicio de la administración central nos parece un error que genera un peligro para la gobernanza democrática, a saber, la concentración del poder en el ejecutivo. Más aún cuando estas entidades carecen de supervisión ciudadana o de otras formas de

rendición de cuentas. Diremos otra vez que la rendición de cuentas de la policía no es enemiga de su eficacia, sino de su enajenación. En el caso particular de México hemos de reconocer que es necesario un referente moral de la policía a fin de construir una urgente ética profesional, así como para iniciar el cambio en el aprecio del público.

LA CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD

En la última sección del libro, se exponen seis capítulos de alguna manera agrupados en dos preocupaciones: la comunicación y los valores morales y culturales. A saber, “Ética, violencia y medios de comunicación en Veracruz”, “Ética, seguridad y comunicaciones”, “El potencial de la mediación comunitaria para la prevención de la violencia”, “La espiritualidad como vehículo de seguridad comunitaria en Cherán” y “Comparación de dos comunidades que enfrentan violencia en Michoacán” y, finalmente, “Fraternidad maya y ética de la corresponsabilidad”.

Los medios de comunicación son los protagonistas de los primeros dos capítulos. Los medios han de producir información para que las personas puedan desenvolverse mejor en sus entornos y vivir más seguras. Celia del Palacio se ocupa de los medios que trabajan en las regiones de México no en las grandes ciudades. Allí, la autora identifica un problema moral en la violación sistemática de los códigos de ética reconocidos y aceptados, “en teoría”, por los medios. Destaca el *Acuerdo para la cobertura informativa de la violencia* (ACIV) sobre los puntos que los medios mexicanos consensuaron para informar sobre asuntos de seguridad y crimen. Analiza el seguimiento hecho de esta iniciativa por el *Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia*. Quizás uno de los puntos álgidos de la evaluación hecha por periodistas de esta iniciativa es que el acuerdo “no representa un apoyo real para los medios de las regiones y que se hizo sin tomar en cuenta las opiniones de los periodistas que se enfrentan a los hechos”, exceptuando medios locales vinculados a las cadenas nacionales. La rutina cotidiana de los periodistas se ha visto alterada, en su vida profesional y personal.

Respecto de la moral pública, la autora afirma que no hay presión para evitar las prácticas corruptas. En cuanto que no existen organismos que puedan vigilar

el cumplimiento de los códigos éticos, en la práctica, dentro de una sociedad profundamente corrupta, lejos de haber una presión o vigilancia social sobre las prácticas, existe un continuo incentivo a continuar con ellas, aunque hay diferencias regionales. Los periodistas funcionan con códigos más pragmáticos que deontológicos, que se adaptan a la circunstancia particular, aunque muchos de ellos no buscan lo mejor por encima de lo bueno ni el cumplimiento de la responsabilidad social del periodista: se impone la sobrevivencia y la ganancia personal. Se impone el imperativo *plata o plomo*, ya sea que venga de los gobiernos o del crimen organizado.

Como propuesta, la autora remite a los códigos deontológicos redactados por los mismos periodistas, y la acción de cuerpos colegiados que establecen una vigilancia de éstos. La pertinencia de observatorios externos desde la sociedad civil y la academia, los *ombudsmen*, con la participación de ejecutivos de empresas, académicos y sociedad civil. La educación moral de los periodistas, la exigencia de transparencia en los convenios publicitarios, la participación ciudadana en el espacio público, en donde los medios no convencionales (blogs, twitter, redes sociales) han sido clave en las denuncias de hechos de violencia que han sido ignorados en los medios convencionales. La difusión de las prácticas periodísticas que se llevan a cabo en otros lugares del mundo, y las experiencias de México que han sido de utilidad.

En el siguiente capítulo de la sección, Ezio Mosciatti analiza el papel de las comunicaciones y la información como medio para que las personas puedan desenvolverse mejor en sus entornos, específicamente en relación con la seguridad ciudadana. La información puede verse, así, como los espacios urbanos, trastocada por la economía de mercados. En el caso de Chile, contenidos, tiempos y horarios responden a mediciones de audiencias, como en el caso de la televisión, y esas mediciones presionan la generación de una pauta informativa. La regulación se vuelve necesaria sobre la información sobre seguridad. Asimismo, la transparencia para los gobiernos sobre la información que producen.

Las comunicaciones pueden ser fundamentales, afirma Mosciatti, para entregar información que disminuya el temor y proporcione información útil en relación con la inseguridad. En el modelo de libre mercado que se produce en Chile, se traspasa también a los medios de comunicación: el sistema imperante promueve el lucro, una competencia brutal, la concentración, los monopolios y oligopolios.

Lo anterior ha implicado un cambio en el foco y la motivación en los intereses de quienes poseen medios de comunicación.

En estos dos escenarios afloran las dificultades para vivir las profesiones en los medios de modo éticamente consistente. La actuación conforme al bien propio de las profesiones de la comunicación enfrenta adversidades de varios signos, la amenaza externa del crimen, la presión interna de la rentabilidad empresarial, y en medio de ambas la razón de ser, el bien social de la comunicación, se ve desplazado. Las propuestas para incorporar en esta problemática podrían agruparse de este modo: a) protección institucional del bien público encarnado en la libertad de prensa, investigación y expresión, b) protección efectiva a las condiciones de trabajo de los comunicadores, incluidas condiciones laborales y contractuales; c) fortalecimiento de instancias gremiales democráticas de auto-regulación y defensa laboral de los comunicadores.

El capítulo “El potencial de la mediación comunitaria para la prevención de la violencia”, cuya autoría es de Rosa María Olave, aborda el tema del espacio comunitario. La práctica de la mediación comunitaria está intrínsecamente vinculada a la idea de prevención de la violencia y al ejercicio de la democracia y desarrollo de ciudadanía. Olave describe la situación de conflictos a nivel micro, que en América Latina, en su desarrollo reciente, ha producido escenarios de fragmentación y desestructuración social urbana y la consecuente erosión de los lazos sociales. En este proceso, la creación de espacios de diálogo, que estimulen y posibiliten que individuos y organizaciones reflexionen y busquen soluciones a sus situaciones de conflictos cotidianos, son condiciones propicias para la prevención de la violencia. En este capítulo, como en los siguientes, un factor común para la construcción de la seguridad es la recuperación de la cohesión social, sugerida como “tejido social” o interrelación cooperativa de los actores sociales, de modo similar a como lo propone el concepto de capital social. Entendemos que el capital social adopta una variedad de formas, que permiten la cooperación de los agentes para alcanzar objetivos comunes. Puede tratarse de concreciones del Estado de derecho, pero también de usos tradicionales para la convivencia, prácticas culturales, creencias y valores compartidos. La mediación comunitaria podría ser una herramienta basada tanto en el conocimiento técnico como en la pertenencia de los mediadores a una comunidad en particular. En las comunidades indígenas apela a una cosmovisión y prácticas sociales.

Los tres últimos capítulos se orientan a la observación de lo que algunos investigadores denominarían elementos del capital social comunitario, en particular, en zonas de influencia indígena y/o rural de México y Guatemala. En los referidos a México, “La espiritualidad como vehículo de seguridad comunitaria en Cherán” y “Comparación de dos comunidades que enfrentan la violencia en Michoacán”, redactados por Jorge Atilano González, destacan elementos que están insertos en los valores comunitarios tradicionales que se enfrentan a una situación de violencia reciente reivindicando una práctica de valores tradicionales, y ciertos rasgos antagónicos de la economía “de bienestar”. Valenzuela aborda un caso similar en las comunidades mayas de Guatemala y México. En éstas, la reeducación de quien ha faltado a la norma impera sobre el castigo físico en la cultura maya y, como señala uno de los miembros de la comunidad entrevistado por el autor, “la violencia extrema en Guatemala viene del mundo ladino que roba, viola, usurpa y explota”.

El capital social y el capital espiritual emergen con fuerza en el mundo indígena. Cuando se socaba el espacio local para irrumpir con la violencia, el tráfico y la corrupción, lo que se ha aprovechado ha sido el debilitamiento del capital social y espiritual de las comunidades locales, por un lado, y unas políticas públicas que han tenido como norte la criminalidad y no –como señalamos al inicio– la convivencia humana. Un tejido social destruido es caldo de cultivo para el posicionamiento de la delincuencia. El tejido social se renueva por medio del empoderamiento local, la creación de condiciones para la confianza interpersonal y el cuidado entre los propios miembros de las comunidades, y unos valores positivos comunes, transmitidos por los mayores y válidos para los más jóvenes. La participación y la congruencia entre los valores declarados y la vida de los adultos potencian una vida con sentido.

González sostiene que el posicionamiento de la delincuencia aprovecha los vacíos que ha dejado la ruptura de los vínculos sociales e institucionales. En una sociedad que sólo prioriza el eje económico, hace repensar la orientación de las políticas de seguridad desde la superación de la visión delincuencial para ubicarlo como problema de convivencia humana. Esta convivencia se ve amenazada por la inmoralidad del mucho desprecio a las personas y tanto cuidado a los recursos económicos. En el ámbito local la reconstrucción del tejido social sólo puede realizarse cuando se renueva la confianza y el cuidado entre vecinos, reafirmada en

la celebración comunitaria, elemento de los valores purépechas, cuyo refugio está en la tradición de los más ancianos. Según advierte el Plan de Desarrollo articulado por la comunidad, “el corazón del purépecha tiene en su latir la esperanza de lograr una vida de armonía y respeto con la tierra”.

El capítulo que cierra el libro se debe al politólogo Esteban Valenzuela, quien discurre acerca de la realidad guatemalteca y mesoamericana en el capítulo “Fraternidad maya: ética de la co-responsabilidad en comunidades pacíficas en medio de la violencia”.

El autor detecta niveles considerablemente inferiores de violencia en las localidades mayas del sur de México y en Guatemala. Asimismo, menciona otros tipos de organización comunitaria que sobreviven en América Latina: aztecas, mapuches, aymaras. Recuerda la norma social básica de los *yaganas o yámanas*, los indígenas que habitaron el Cabo de Hornos, consistente en introducir los conceptos de la ceremonia del buen vivir, el *Chiejaus*, a los jóvenes, por los cuales se les educaba en ser bondadosos y útiles a la comunidad. Analizando los distintos sustratos americanos y cristianos de la espiritualidad de las regiones mayas, y sus fuentes doctrinales, el autor identifica algunas ideas clave de los relatos que describen una idea de co-responsabilidad por la comunidad como planteamiento ético. Sin embargo, opinamos, el recurso a la comunidad es válido pero limitado. El reto ético y político para un planteamiento viable es conjugar la fuerza cohesiva y educadora de la comunidad con el cosmopolitismo de un mundo sin fronteras culturales, global, que lleva a cada rincón del planeta por medio de la tecnología, las variedades casi inagotables de formas de vida y visiones del mundo que alberga el planeta. Y frente a ello, la realidad de un estado nacional que integra a todos y gobierna a todos sin anularlos, y que padece a una ética cívica común. Por eso la opción comunitaria, siendo valiosa, ha de completarse para las mayorías con la formación de un ideal cívico cosmopolita, apenas barruntado y a favor del cual queda casi todo por hacer.

REFORMULACIÓN DE ELEMENTOS ÉTICOS

A lo largo de las páginas precedentes, la problemática de la seguridad ha mostrado algunas de sus caras, dejándonos ver la necesidad de un replanteamiento del asunto, uno que de manera explícita y perentoria se haga cargo de la dimensión ética hasta

ahora soslayada. Los análisis previos no desprecian la importancia de la acción política ni del funcionamiento de la economía. Desde luego que la inseguridad tiene que ver con la competencia por el poder y con la repartición del poder. Asimismo, la inequidad en la distribución de los bienes económicos sin duda es uno de los factores principales que originan la delincuencia. Estos factores, así como las dinámicas sociales, la exclusión, la discriminación, entre otras, han sido mencionados. No se niega su importancia. Empero, la novedad antigua, el factor que hace funcionar el cuerpo social en el sentido de las reglas establecidas, es el deseo de hacer una sociedad mejor, de lograr el bien para sí y para los propios, pero también para quienes nos rodean, en cuanto comprendemos que nuestro destino y felicidad están unidos al de ellos.

En ese sentido, la ética tradicionalmente ha sido definida como una búsqueda del bien y de lo mejor, así como del norte o sentido de la vida humana, tanto individual como colectivamente. En épocas hace largo tiempo superadas, la tarea de gobierno fue entendida como estrategia y como pericia, pero sobre todo como una misión de cuidado de la comunidad. Fue aquella una concepción de la tarea política como una actividad de médula moral.

En nuestros días, la complejidad social no permite ofrecer respuestas sencillas para los problemas tremadamente sofisticados de nuestras comunidades, ya no sólo las nacionales sino ni siquiera las locales. La influencia de todos está en todas partes. La comunidad más remota se ve afectada por las redes de la violencia transnacional. Y sin embargo, las aproximaciones que fueron presentadas en este trabajo muestran claramente que no se puede confiar el futuro a algún mecanismo autónomo, a ninguna tecnología social que arreglará nuestra fragilidad sin nuestro esfuerzo, sin el ejercicio de nuestra voluntad de bien. La inacción, en todo caso, parece una actitud suicida.

Hablando desde un emplazamiento moral, la inseguridad se nos presenta como violación de los derechos fundamentales, como quebrantamiento del orden legal, como agresión, como violencia, como injusticia; también como discriminación, como condena que recae sobre los más débiles, los más pobres. Esta aproximación apela a nuestra capacidad de reacción moral. La indiferencia frente a la injusticia reclama una respuesta desde nuestra conciencia.

En otro sentido, la ética también puede ser un camino de superación de los problemas, no sólo una denuncia. Los recursos morales de las personas

y las comunidades son elementos útiles en la dinámica social. Los casos de las comunidades indígenas incluidos en estas páginas son elocuentes de suyo. Sin embargo, la integridad moral no es exclusiva de aquéllas. Por el contrario, la integridad moral es una dimensión exigible a todo profesional, lo mismo en el servicio público, el cual sin duda es susceptible de una identidad y dignidad morales, como en la sociedad civil o en la empresa. La contribución mayor de todos quienes se llaman profesionistas se realiza precisamente a través del trabajo, y más señaladamente si esa profesión es el servicio a la comunidad, el oficio policial o el gobierno.

Una consecuencia clara del acercamiento al problema de la inseguridad es la necesidad de una ética de las profesiones de la seguridad, que pasa por su dignificación y su inserción en la savia moral de la democracia. Aquellos que trabajan como intermediarios en los colectivos locales para la prevención de la seguridad deben ser capaces de comprender, como competencia ética, que trabajan con ciudadanos agrupados formalmente, pero que también han de reconocer los espacios de aquellos otros ciudadanos excluidos, o incluso corrompidos. Por su parte, la contraloría social obliga a la ciudadanía a la denuncia y comunicación de los hechos delictivos. Asimismo, espacios concretos, como el trabajo con jóvenes vulnerables que han sido parte de pandillas, obliga a *intervenciones con sentido ético*, esto es, donde los destinatarios comprendan la pertinencia de los programas diseñados para ellos desde las políticas públicas, lo que sólo es posible cuando tales políticas son resultado del diálogo y la participación de los involucrados. Por otro lado, los mediadores comunitarios en zonas de conflicto en barrios son una herramienta de intervención a escala local fundada por entero en la legitimidad y autoridad moral de personas singulares, para buscar en ese espacio acuerdos y superar dicho conflicto. Aquellos que intervienen en la comunidad local han, por un lado, de empoderar a quienes intervienen de sus problemáticas, descubrir el momento en que deben dejar a la comunidad para que ésta se responsabilice de sí misma.

Quien dice democracia, sintetiza un abanico de principios morales y políticos. Enunciemos sólo algunos de esos principios morales: equidad, Estado de derecho, respeto a la dignidad de todas las personas, rendición de cuentas. Si la inseguridad es una amenaza para la vida democrática, la ética es su salvaguarda. El alcance moralizador de la democracia es mayor, si cabe expresarlo así, que el de otras formas de gobierno porque requiere más de todos, porque en su fragilidad, la democracia

necesita ser defendida por los ciudadanos en su conjunto. La democracia está al cuidado de los ciudadanos, no sólo de los gobiernos democráticos. En consecuencia, la ciudadanía democrática, siendo una categoría tanto moral como política, tiene que ser actualizada constantemente en respuesta a cada nuevo escenario histórico.

El concepto de ciudadanía sirve de hecho para reclamar derechos y asignar deberes pero no carece de paradojas. Aquí hemos conocido una de ellas: la ciudadanía como frontera que excluye, en el caso de los migrantes centroamericanos que se desplazan a lo largo de México, pero también otras situaciones de marginalidad, sin que para esa exclusión importe que aquellos estén dispuestos a seguir la norma y a ser “buenas” personas. Sea el caso de la población joven, tal vez un joven infractor, tal vez violento o vinculado con drogas; la transformación de este joven en “enemigo” desafía la construcción social del delincuente.

La ciudadanía no está anclada al espacio urbano, pero allí sigue encontrando su lugar arquetípico. Las ciudades producen barrios seguros y menos seguros. Aún más, producen barrios segregados y excluidos. Así, estas comunidades segregadas no cuentan con los mínimos que constituyen una condición para avanzar en la equidad. Al mismo tiempo que en los barrios marginales campean las carencias, la sociedad se rinde por completo a un ideal de felicidad por el consumo. Y los recursos públicos con frecuencia se ponen al servicio de la misma lógica de proteger a la riqueza, en sus espacios urbanos, mientras relega a las barriadas sin valor económico.

La seguridad es un asunto de *convivencia* ciudadana en donde intervienen diferentes actores: el Estado, las empresas, la organizaciones civiles, pero también se encuentran los vendedores ambulantes, los “sin techo”, los “ocupas”. Los actores de esta convivencia son formales y no formales. La convivencia se ve fortalecida en un contexto democrático participativo, institucionalizado. Pero los parias son extranjeros en su propia ciudad. Para algunos de ellos, los derechos humanos protegidos teóricamente por el Estado, han sido en la práctica sólo una ilusión: indígenas, mujeres (ambos, seguramente, con derecho a voto), niños, migrantes. Las iniciativas locales han de estar inspiradas en el bien común y no por los parámetros de la economía de mercado (Trigo, 2013), con prioridad en los más excluidos del círculo de los mercados. Parafraseando a Rawls, la justicia exige que el ordenamiento civil al que todos nos sujetamos en la sociedad contemporánea sólo admita excepciones para favorecer a los más desventajados.

La corrupción es el trapié más evidente para la gobernanza ética del sector público. El problema enorme de la corrupción se combate muy poco si sólo se promueve un código de conducta para las instituciones públicas. Un código de ética pretende orientar, más allá de su carácter no legal (el recurso a la ley es precisamente otra herramienta que no orienta, sino impone las conductas, al menos en teoría). La existencia de códigos de ética, profesional o institucional, tiene utilidad práctica cuando son referentes efectivos, cuando proporcionan un marco que indica la mejor práctica, el “espíritu” o propósito que anima las disposiciones legales y políticas para la consecución de los ideales. Tales recursos son válidos para la formación ética del personal empleado en la administración, pero después de la formación vendrá el ejercicio en un entorno que combata la corrupción y premie las conductas honradas y profesionales. Ese entorno o ambiente ético debe ser propiciado desde dentro, desde las posiciones de dirección o liderazgo, pero también desde fuera por la ciudadanía, de manera organizada a través de observatorios, contralorías ciudadanas y otras iniciativas similares, pero también como opinión pública, como *vox populi*, como moralidad pública que se inconforma y denuncia. En ese sentido, es imperativo ganar la autonomía moral para los medios de comunicación.

El elemento que sobresale en los capítulos finales de este volumen tiene un acento ético propio, las variadas formas del capital social. En los casos de las comunidades indígenas mayas y purépechas, las formas de organización social comunitaria y la cosmovisión compartida son ejemplos de uso del capital social de las comunidades. No obstante, no caemos en una visión idealizada y romántica del pasado que no volverá a ser para las sociedades cosmopolitas, incluso las latinoamericanas. Sin embargo, parece una gran arrogancia sostener que no tenemos nada que aprender de las culturas ancestrales, en particular de su capacidad o al menos de su deseo de armonizar sus prácticas cotidianas y sus expectativas con lo que su medio natural permite explotar y disfrutar. Nuestra civilización depredadora y contaminante no tiene autoridad para erigirse en juez de otras formas de vida.

Por otra parte, aludimos también a una dimensión más personal. Una visión demasiado “tecnocrática” de los problemas sociales, ha hecho que lo espiritual sea desterrado de la discusión pública. Sin embargo, no aludimos aquí a ninguna entidad sobrenatural, ni siquiera religiosa. Las reservas morales de cualquier ser humano se originan en lo profundo de su interioridad reflexiva, proveen la fuerza para mantener vivas las convicciones, más todavía en las circunstancias

de la adversidad. La espiritualidad alimenta la voluntad de actuar conforme a principios, la capacidad — posible aunque infrecuente — de dominar el propio miedo, la comodidad consuetudinaria, la ignorancia y la inconciencia. Sin recursos espirituales, el miedo, el resentimiento, el odio, el enojo, el deseo de venganza, la codicia y la ambición difícilmente serán superados por los ideales de convivencia, paz, democracia, justicia y fraternidad. Si todavía vemos estas palabras como signos de entelequias utópicas, tal vez sea porque, efectivamente, hemos hecho de nuestro mundo algo muy lejano de nuestros mejores ideales. Pero si los comprendemos, es momento de darle una oportunidad a la ética, de dejar de mirarla como una mera utopía, y usarla al lado de la política, la administración, el diseño institucional y las leyes como una herramienta útil para la construcción de sociedades y ciudades más seguras y más justas, en las que se pueda vivir sin miedo, en las que se pueda ser humano, donde podamos aspirar a ser felices.

¿Qué recomendaciones se pueden vislumbrar para la acción pública? Los escenarios analizados están en los extremos del subcontinente latinoamericano: México y Chile son dos países con realidades políticas e institucionales distintas. Aún sí, se vislumbran las siguientes consideraciones:

1. Las implicaciones éticas de la seguridad como responsabilidad del Estado y de la sociedad civil. La seguridad la propician distintos actores y no únicamente el Estado, es decir, se trata de una *co-producción de seguridad* en la que intervienen los distintos niveles de gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones, la policía, etcétera, y más allá de los especialistas que puedan colaborar y/o coordinar este proceso de co-producción de esta seguridad.
2. El respeto a la ley como condición ética *sine qua non* para asegurar sociedades en donde la comunidad pueda vivir segura. Dicha condición va de la mano de la participación ciudadana y de un proceso de rendición de cuentas, es decir, un *accountability* permanente en todos los niveles del Estado.
3. Uno de los desafíos para el Estado y la ciudadanía es cómo evitar que los parámetros de la competencia mercantil se traspasen a la producción de seguridad, en ejemplos tales como la función policial que tratan de emular los servicios de seguridad privada, o los monopolios u oligopolios que controlan los medios de comunicación y que hacen difícil informar éticamente. La moral del mercado no tiene por qué ser la moral de la seguridad.

4. La información es crucial para la seguridad. En el proceso de producción y comunicación de información se debería contar con observatorios externos que verifiquen las prácticas periodísticas en los medios de comunicación.
5. El diseño de ciudad, también influido por la economía de mercado, ha generado territorios segregados, y ciudadanos de diferentes categorías que no están integrados. Los gobiernos de estas ciudades deberán generar una planificación urbana que posibilite integración y equidad en temas tales como el transporte y en el acceso a servicios, combatiendo la discriminación basada en el ingreso.
6. El punto anterior también obliga a repensar cómo integrar a aquellos que no participan en la economía de mercado desde un punto de vista formal: vendedores ambulantes, personas sin hogar, migrantes indocumentados, jóvenes drogadictos, jóvenes que han delinquido y que buscan su reinserción social, etc. Este desafío es responsabilidad del Estado y de la ciudadanía, obliga a tomar una posición moral de mayor calado, incluyente, pluralista, democrática.
7. En las ciudades latinoamericanas pueden identificarse territorios en donde no impera la ley, sino el control social por grupos armados que son quienes determinan las posturas y códigos de convivencia social. La ciudadanía no debe habituarse a tolerar el delito, moralidad pública no puede claudicar en la condena a la conducta delictiva.
8. La policía es un elemento clave del sistema de seguridad que requiere redefinir y construir su identidad y ética profesional conforme al ideal de la gobernanza y la convivencia democráticas. El apego a derecho más allá de la letra, en el espíritu de justicia y servicio son el norte moral de su ética profesional. Desde luego, eso implica una serie de acciones que son condición de posibilidad: condiciones de trabajo, capacitación, ingreso, equipo, entre otros.
9. El eslabón más crítico de la co-producción de ciudadanía son los gobiernos locales. En este espacio confluyen negativamente diferentes elementos que pueden hacer colapsar el sentido ético de la función pública: una economía de mercado que quiere traspasar su filosofía moral a las decisiones de la gestión pública, el control social por grupos armados que determinan la moral social, la incongruencia ciudadana con modelos de comportamiento que decepcionan a la sociedad y la presencia de redes delictivas.

10. El trabajo de prevención para la seguridad comunitaria requiere de la profesionalización de sus funciones, y el reconocimiento del capital social comunitario y, cada vez más, de sus recursos morales. La prevención se enfrenta a políticas de gobierno que tienen orientaciones distintas como la represión armada del crimen; mientras que la prevención requiere un discurso ético coherente que moldea las acciones.
11. La mezcla entre un gobierno local débil, la no prevalencia del respeto a la ley, la debilitación del capital social comunitario y una policía corrupta son el terreno propicio para la inseguridad. Frente a esa complejidad, los recursos morales de la sociedad pueden actuar en sinergia con el diseño institucional, la legislación, la acción política, la administración local y central y la participación social tanto de las organizaciones de ciudadanos como de los individuos. La corresponsabilidad es un referente decisivo, por sí mismo es de carácter moral porque la responsabilidad es compartida. Implica un proceder diferente en gobernabilidad, rescatando valores fundamentales de la democracia, siendo así medio, pero también fin de la convivencia en sociedad.

REFERENCIAS

- Ponce de León, F. (2003), “La ciudadanía en tiempos de globalización y migración”, Conferencia regional sobre globalización, migración y derechos humanos, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Trigo, Pedro (2013), *Relaciones humanizadoras, un imaginario alternativo*, Santiago de Chile, Ediciones UAH.
- Turok, Ivan (2006), “*The connections between social cohesion and city competitiveness*”, *Competitive Cities in the Global Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

ALBERTO HERNÁNDEZ-BAQUEIRO

Es doctor en Filosofía. Profesor investigador de tiempo completo en la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Integrante voluntario de varias organizaciones sin ánimo de lucro en materia de transparencia, rendición de cuentas y asistencia social.

ANDRÉS SUÁREZ-GONZÁLEZ

Administrador Público y Magíster en Gerencia Pública. Académico del Centro de Ética y docente del programa MBA de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesor de Ética Pública en la Universidad Central de Chile.

Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México de Alberto Hernández-Baqueiro y Andrés Suárez-González, se terminó de imprimir en febrero de 2015 en LITHOKOLOR S.A. de C.V. El tiraje consta de 400 ejemplares.