



RESUMEN EJECUTIVO
HACIA UNA AGENDA DE SEGURIDAD
HUMANA PARA MÉXICO:
POR UNA SEGURIDAD QUE NO REPRODUZCA LAS VIOLENCIAS



Nuestro equipo

Equipo Coordinador

Jenny Pearce
Rafael Fernández de Castro Medina
Gema Karina Santamaría Balmaceda
Catheryn Camacho
Cecilia Farfán Méndez
Alexandra Abello Colak

Investigadores Equipo Acapulco

Javiera Yanina Donoso Jiménez
Miguel Albarrán Mejía
Raúl Aldair Barrera Cortés

Investigadores Equipo Apatzingán

Luz Paula Parra Rosales
Eduardo David Pérez Lara
Julio César Franco Gutiérrez
Alan Pavel Vallejo Chavarría

Investigadores Equipo Guadalupe

Juan Salgado Ibarra
Cristina Nohemí Gallegos González
Elvia Paulina Badillo García
Nayla Karely Samaniego Salinas

Equipo Tijuana

Nohora Constanza Niño Vega
Luis Antonio Flores Flores
Brenda Raquel Cortez Velázquez

Asesores

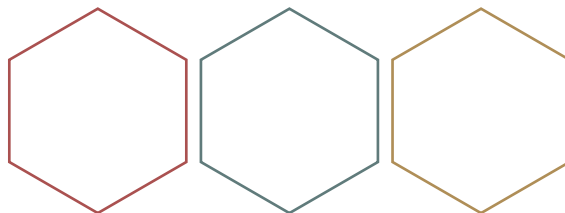
Falko Ernst
Armando Rodríguez Luna
Vidal Fernando Romero León
Lina Zuluaga García*
María Isela Quintero*
*Asesoras del Observatorio de
Seguridad Humana de Medellín

Diseño Editorial e Impresión

Edgar J. Bolaños Sapién
OCTO DESIGN

CONTENIDO

1. ¿Quiénes somos y cuáles son nuestros hallazgos?.....	1
2. Contexto de nuestro proceso de co-construcción de seguridad humana desde abajo	2
3. De la inseguridad violenta a la seguridad humana: diagnóstico del problema desde abajo	2
3.1 Violencia crónica en México	2
3.2 Crimen y violencia	3
3.3 Sobre la respuesta del Estado	3
3.3.1 El Estado y la co-construcción de seguridad	4
3.4 El papel de los empresarios	5
3.5 Resiliencia y capacidades locales frente a la violencia e inseguridad	5
4. Hacia estrategias de seguridad y protección que no reproduzcan las violencias	6



1. *¿Quiénes somos y cuáles son nuestros hallazgos?*

Somos un grupo de académicos e investigadores comunitarios y pracadémicos¹ pertenecientes a instituciones académicas del Reino Unido y México. Recibimos financiamiento del Economic and Social Research Council (ESRC) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para implementar una metodología de investigación participativa orientada a la acción y a la transformación social que reconoce que diferentes sectores sociales pueden ofrecer aportes importantes al debate nacional sobre la seguridad.

El aumento alarmante de los niveles de violencia e inseguridad constituye uno de los retos más importantes que enfrenta el nuevo gobierno que encabezará Andrés Manuel López Obrador. Nuestra Agenda de seguridad humana para México, cuyas principales ideas resumimos en el presente documento, busca contribuir a la discusión nacional sobre cómo abordar este reto a partir de los principales hallazgos y recomendaciones tras un proceso de investigación de dos años (2016-2018), que se llevó a cabo en cuatro ciudades del país que presentan niveles agudos pero diferenciados de violencia: Acapulco (Guerrero), Apatzingán (Michoacán), Guadalupe (Nuevo León) y Tijuana (Baja California).

Nuestro objetivo es abrir espacios para que las voces de la gente sean parte del debate sobre seguridad en el país y contribuir así a promover una noción de seguridad como un bien público, efectivo, accesible y capaz de reducir múltiples formas de violencia. Aspiramos con este trabajo a aportar, desde la academia y las comunidades, al debate conceptual y de políticas públicas sobre la violencia y la inseguridad en México.

El hallazgo más importante de esta investigación es que la violencia que atraviesa México hoy en día no puede ser explicada únicamente como el resultado de reordenamientos del mundo criminal y de la competencia por la explotación de economías ilegales, especialmente del narcotráfico a partir del 2007. **El problema es más complejo, con múltiples inseguridades y violencias que se interrelacionan en un contexto de crecientes economías criminales, corrupción e impunidad. Este problema no se puede resolver con una política de seguridad unidimensional. Por el contrario, requiere reconocer las amenazas, riesgos, ansiedades y miedos que afectan el bienestar personal y colectivo, los derechos y la capacidad de ejercerlos y defenderlos.**

El concepto que capta esta interrelación es el de "seguridad humana", y lo usamos para llamar la atención sobre las múltiples vulnerabilidades que están detrás de las violencias y la criminalidad y que facilitan su reproducción y en muchas ocasiones su degeneración en formas más crueles y dañinas.

¹Los investigadores pra-académicos son aquellos que poseen experiencia académica y también conocimientos prácticos adquiridos a través del trabajo comunitario y/o con organizaciones civiles.

2. Contexto de nuestro proceso de co-construcción de seguridad humana desde abajo

Nuestro proceso de investigación analizó el problema y posibles soluciones “desde abajo”, es decir desde las voces de quienes experimentan la violencia e inseguridad. En las cuatro ciudades, trabajamos con mujeres, jóvenes y adultas, con jóvenes dentro y fuera del entorno escolar, hombres adultos y con algunos miembros de asociaciones civiles y religiosas². Esto nos permitió construir con la gente un diagnóstico de los problemas que afectan su seguridad humana, y también identificar ideas y propuestas para hacerles frente, que se plasmaron en **Agendas locales de seguridad humana**.³

Dichas Agendas locales señalan que las respuestas a la inseguridad deben reconocer las complejidades de cada contexto y estar guiadas por una serie de principios compartidos por todos los actores afectados. A partir de la co-producción de estas agendas ofrecemos a continuación un resumen de ideas que pueden servir para entender y abordar mejor los retos que enfrenta el país a nivel nacional.

Principios imprescindibles para una política pública de seguridad humana en México

1. Protección eficaz, equitativa y respetuosa de los derechos humanos por parte de los actores del Estado para reducir las violencias.
2. Dirigir la acción del Estado no contra “enemigos” u objetivos militares sino al abordaje de las raíces sociales de la criminalidad y de los impactos de la crisis de violencia sobre la población, así como a la interrupción de la reproducción de la violencia.
3. Hacer la construcción de confianza y coherencia entre todas las instituciones del Estado encargadas de implementar las políticas de seguridad a nivel estatal, federal y municipal, un eje fundamental de las políticas de seguridad.
4. Recuperar la orientación democrática de las políticas públicas de seguridad para hacer posible la participación ciudadana en la transformación de las condiciones y factores que reproducen las violencias y criminalidad, evitando así expresiones de “ciudadanía autoritaria”.

3. De la inseguridad violenta a la seguridad humana: diagnóstico del problema desde abajo

3.1 Violencia crónica en México

El análisis de la forma en que viven y sobreviven los habitantes de las colonias a los problemas de seguridad, reveló que sus vidas se ven impactadas no solamente por formas nuevas y cambiantes de criminalidad sino por un fenómeno que llamamos violencia crónica.

Este tipo de violencia se reproduce en el tiempo y espacio e incluye violencias letales (homicidios y desapariciones) y no letales (robos, extorsiones, secuestros, desplazamientos forzados, violencia intrafamiliar, abusos policiales, violencia sexual, entre otras). La violencia crónica afecta profundamente la forma en que las personas se relacionan entre sí y frente a las instituciones del Estado, los espacios que habitan y sus expectativas futuras.

Junto con la criminalidad, la violencia crónica tiene implicaciones traumáticas individuales y colectivas no sólo para la ciudadanía sino para la democracia y la participación ciudadana. La desesperación y desconfianza que generan se convierten fácilmente en la base de expresiones autoritarias de ciudadanía que socavan la confianza hacia el Estado o privilegian la creación de un Estado represivo, al tiempo que reproducen violencias en nombre de la “seguridad”.



² En el caso de Acapulco, dialogamos con mujeres afrodescendientes y con hombres y mujeres indígenas, sin embargo el deterioro de las condiciones de seguridad, a consecuencia del aumento en los índices de violencia en la ciudad, y en la colonia en particular, impidió la realización de las actividades planeadas.

³ Construimos estas agendas en Tijuana, Apatzingán y Guadalupe.

Nuestra investigación reveló que, en algunas de las zonas más vulnerables de México, la experiencia de las personas frente a la violencia y el crimen no puede desligarse de las carencias que experimentan, producto del acceso precario a servicios públicos como a educación e infraestructura, de bajos salarios y jornadas largas de trabajo. Estas múltiples inseguridades que producen frustraciones y experiencias angustiantes en la vida diaria de las personas construyen condiciones favorables para la violencia crónica.

Para desacelerar la reproducción de violencias identificamos junto con las comunidades lo siguientes elementos:

- El análisis del contexto social, económico, institucional, político y comunitario de cada ciudad, así como **la perspectiva de las víctimas, amplía y afina la identificación del problema y puede ayudar a descifrar cómo abordar la violencia crónica.**
- Es fundamental involucrar a los jóvenes en las estrategias de respuesta frente a la violencia. **Los jóvenes son actores protagónicos que pueden ayudar a la construcción de diagnósticos y a la identificación e implementación de soluciones.** Las nuevas generaciones pueden contribuir a romper efectivamente, en el mediano y largo plazo, con los ciclos de violencia.
- Desmitificar las narrativas que justifican o minimizan la gravedad de la violencia al asumir que la violencia letal es selectiva y diferenciada. **La violencia tiene que ser socialmente intolerable,** venga de donde venga y sin importar quién sea la víctima.
- Reconocer, evaluar y abordar los impactos que genera la exposición prolongada a altos niveles de violencia e inseguridad sobre las personas y las comunidades. **La exposición prolongada a la violencia genera procesos de trauma progresivo individual y colectivo** que se transmiten a las siguientes generaciones agudizándose y contribuyendo a nuevas formas de violencia.

3.2 Crimen y violencia

La interrupción de dinámicas sociales que generan una relación perversa entre exclusión, violencias y crimen es una de las tareas más importantes que nuestra investigación sugiere como prioritaria en México.

El trabajo con las comunidades corroboró la necesidad de identificar cuáles son las dinámicas sociales y políticas que favorecen la reproducción de las violencias y de entender cuándo y cómo la criminalidad y la violencia se mezclan.

3.3 Sobre las respuestas del Estado

El Estado mexicano en sus diferentes niveles, y a través de diversas dependencias gubernamentales, ha implementado una variedad de respuestas frente al aumento de la violencia y la inseguridad que van desde el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas armadas hasta programas de prevención del delito. No obstante, estos esfuerzos enfrentan serias limitaciones al enfocarse en los síntomas más visibles de las violencias e inseguridad o al centrarse solamente en los factores de riesgo que pueden llevar a la comisión de delitos.

La aceptación social de la mano dura y del sacrificio de los derechos humanos por la seguridad, son en parte resultado de los discursos y las prácticas que justifican la violencia para contenerla y que terminan reproduciéndola. Aunado a esto, corroboramos que existe una **brecha significativa entre el diseño de las intervenciones diseñadas a nivel federal y su aterrizaje en ámbito local**, lo cual afecta considerablemente la efectividad y legitimidad de las políticas de provisión de seguridad.

3.3.1 El Estado y la co-construcción de seguridad

El Estado mexicano es el principal encargado de proveer seguridad pública y afrontar el problema de la violencia crónica. No obstante, debe estar dispuesto a diseñar respuestas que se ajusten mejor a las realidades locales con la participación y los aportes de actores de la comunidad.

Para ello, el Estado requiere movilizar diversos actores y sectores de la sociedad en torno a nuevas estrategias frente a la violencia crónica y la inseguridad humana, basado en el reconocimiento de las víctimas y el rechazo de la violencia como herramienta principal de una política de seguridad. Es decir, el Estado mexicano necesita **humanizar las políticas públicas de provisión de la seguridad**, para lo cual se propone:

- **Centrar la atención en los factores que permiten la reproducción de la violencia** en las relaciones sociales, al interior del hogar, en la comunidad, en las instituciones y hasta en procesos políticos. Las violencias y la inseguridad no son medibles solamente en niveles de homicidio ni pueden ser atribuidas solamente a actores criminales.
- **Invertir recursos** económicos y capacidad técnica en la reingeniería de las ciudades **para acortar las brechas de desigualdad**.
- **Reconocer a las víctimas e involucrarlas en el diseño de las políticas públicas de seguridad**. Esto **permite visibilizar el trauma humano** que representa perder un ser querido/a o ser sobreviviente de un hecho de violencia y encontrar mejores estrategias para abordarlo. **También minimiza el riesgo que presenta la búsqueda de venganza personal** en un contexto de altísima impunidad.
- **Disminuir la brecha que existe entre el diseño de las intervenciones creadas en las altas esferas de gobierno y su aterrizaje en ámbito local**. Esto implica la inclusión de funcionarios públicos locales, miembros de organizaciones civiles y de grupos ciudadanos durante el proceso de diseño, implementación y evaluación de intervenciones para garantizar su relevancia y efectividad.
- **Promover que las estrategias de seguridad incluyan como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento de capacidades locales para desactivar las violencias y reducir sus impactos**. Para que esto ocurra, se necesita trabajar con las comunidades de manera incluyente y sostenida. Al mismo tiempo, hay que hacer que dichas estrategias sean viables de acuerdo a contextos diferenciados que existen a nivel local. **Por eso, sugerimos un diálogo constante entre propuestas al nivel federal, estatal y municipal**.
- **Reducir la percepción de que la policía local está conectada o participa en las dinámicas criminales**. Ello requiere la **implementación de políticas integrales anticorrupción y de capacitación integral para los cuerpos policiacos**. De no atender este problema se amplifica la sensación de indefensión que siente la población y su desconfianza en las instituciones encargadas de la provisión de seguridad.



3.4 El papel de los empresarios

Los empresarios son actores claves en la construcción de políticas públicas de seguridad dada la capacidad y recursos que tienen para demandar respuestas eficaces por parte del Estado. Sin embargo, en las cuatro ciudades bajo estudio no observamos respuestas integrales ni sentido de urgencia por parte del empresariado. Sus posiciones frente a la violencia son más bien eclécticas y parciales.

Lo que observamos en las cuatro ciudades de estudio es que las comunidades se sienten abandonadas y desprotegidas mientras que existe la percepción de que los empresarios tienen acceso a una mayor seguridad con base en recursos privados.

El estado de la economía local afecta a su vez la violencia y la criminalidad. Sin empleo local los jóvenes están expuestos a otras ofertas y se pierde la cultura de trabajo, una queja de muchos adultos mayores en las ciudades donde trabajamos. En ciudades donde hay empleo, como Tijuana, las largas horas y los salarios bajos impactan negativamente las relaciones familiares y hacen pensar dos veces a los jóvenes sobre la posibilidad de trabajar en las fábricas.

3.5 Resiliencia y capacidades locales frente a la violencia e inseguridad

El proceso de investigación reveló el impacto profundo que la **exposición prolongada a diferentes tipos de violencias** ha tenido sobre las comunidades: hoy están divididas, debilitadas y atemorizadas. Las cuatro colonias bajo estudio son zonas en donde se han perdido posibilidades de encuentro e interacción pacífica y donde niños y jóvenes son obligados al resguardo constante en sus casas como forma de protección. La desconfianza y el temor termina generando desesperanza, apatía y estigmatización.

Esto se potencia cuando los habitantes de las comunidades que han estado expuestos a altos índices de violencia interiorizan ciertas prácticas violentas y, en algunas ocasiones, las utilizan para resolver conflictos y problemas en la comunidad. Al hacerlo terminan reproduciendo diferentes expresiones de violencia.

También identificamos que **la capacidad de resiliencia al interior de las comunidades se ha visto mermada, no sólo por la violencia, sino por el clientelismo** y por la forma en que los partidos políticos y distintos funcionarios gubernamentales capitalizan su relación transaccional con los habitantes de las comunidades. Al hacerlo, han contribuido a la división y los conflictos comunitarios; han limitado la participación y el activismo de la comunidad para resolver los problemas que los aquejan, basando sus decisiones en líderes comunitarios dispuestos a trabajar exclusivamente con ellos.

Dado el impacto negativo que se genera por la falta de resiliencia y capacidades locales, es indispensable:

- Crear oportunidades y espacios seguros de encuentro y asociación independientes al interior de las comunidades. **Actuar y participar en lo público sigue siendo un peligro para muchos.** Hay miedo a nombrar los problemas más graves y existen, a veces temas, intocables que implican que construir resiliencia y capacidad de actuar requiere mucho acompañamiento profesional.
- Combatir el clientelismo de los partidos políticos. **Cuando compran votos a cambio de servicios que el Estado está obligado a ofrecer, la población entra en un círculo vicioso que perpetua su sensación de indefensión.** La población tiene derecho a estos servicios y sobre todo a la seguridad, el bien público por antonomasia.
- Integrar a las mujeres y los jóvenes en el diseño e implementación de las respuestas frente a la violencia. En todos los contextos donde trabajamos, **las mujeres y los jóvenes demostraron capacidad y potencial para ejercer un papel central como agentes de transformación social en sus comunidades.** Sin embargo, ese potencial se ve limitado por relaciones de género desiguales y violentas o por procesos de estigmatización y desconfianza frente a los jóvenes. Es urgente integrar la visión y propuestas de estos grupos para mejorar seguridad y bienestar y la de todos los miembros de la comunidad.

4. Hacia estrategias de seguridad y protección que no reproduzcan las violencias

Este resumen de nuestra Agenda nacional de seguridad humana, co-construida desde la comunidad hacia el Estado, toma en cuenta ideas y propuestas de Agendas locales construidas en tres de las ciudades donde trabajamos. Nuestras agendas buscan **resignificar la seguridad para que esta sea entendida como una herramienta que reduzca múltiples violencias e inseguridades y que haga posible la participación democrática ciudadana.**

Aún cuando el Estado mexicano es el principal encargado de proveer seguridad pública y afrontar el problema de las violencias, esta tarea no puede ni debe hacerla solo. La seguridad debe entenderse como el resultado de la construcción colectiva de capacidades para desactivar la reproducción de las violencias. El Estado requiere movilizar diversos actores y sectores de la sociedad en torno a nuevas estrategias frente a la violencia crónica y la inseguridad humana, basado en el reconocimiento de las víctimas, las realidades locales y el rechazo de la violencia como herramienta.

Es un camino arduo. **En nuestros esfuerzos de co-construcción, también encontramos muchos silencios.** La gente no siempre quiere compartir o hacer pública su opinión ni hablar sobre temas como violencia y seguridad. En nuestra experiencia encontramos que los hombres son a menudo más renuentes a hablar que las mujeres; pero éstas enfrentan muchos obstáculos para participar activamente como miembros de su comunidad. Descubrimos que el proceso de co-construcción requiere paciencia, presencia y capacidad de escuchar sin juzgar. **Se requiere tomar en cuenta todas las experiencias de violencia que impactan sobre el sujeto y sobre su participación.**

Esperamos que este documento aporte al diálogo nacional y a la convergencia de diversos actores en torno a **los principios** que enumeramos como guía para una estrategia de seguridad que no reproduzca violencias. Liderado por el Estado y con la participación de varios sectores económicos y sociales, miembros de la sociedad civil, habitantes de comunidades más afectadas, la academia y la comunidad internacional, proponemos **co-construir un acuerdo realista que resignifique y humanice la política de seguridad en México.**

