



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■



EXCELENCIA ACADÉMICA



**AGENDA NACIONAL**  
**HACIA UNA AGENDA DE SEGURIDAD**  
**HUMANA PARA MÉXICO:**  
POR UNA SEGURIDAD QUE NO REPRODUZCA LAS VIOLENCIAS



UK Research  
and Innovation

"Proyecto aprobado por el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología (FONCICYT)"

# 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

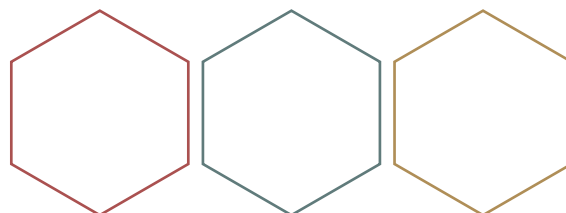
Falko Ernst  
Armando Rodríguez Luna  
Vidal Fernando Romero León  
Lina Zuluaga García\*  
María Isela Quintero\*  
\*Asesoras del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín

## Diseño Editorial e Impresión

Edgar J. Bolaños Sapién  
OCTO DESIGN

## CONTENIDO

¿Quiénes somos y cuáles son nuestros hallazgos?.....	1
Contexto de nuestro proceso de co-construcción de seguridad humana desde abajo.....	2
De la inseguridad violenta a la seguridad humana: diagnóstico del problema desde abajo.....	3
1. Violencia crónica en México.....	3
2. Crimen y violencia.....	5
3. Sobre la respuesta del Estado.....	7
4. El papel de los empresarios.....	10
5. Resiliencia y capacidades locales frente a la violencia e inseguridad.....	11
Hacia estrategias de seguridad y protección que no reproduzcan las violencias.....	12



# *¿Quiénes somos y cuáles son nuestros hallazgos?*

El aumento alarmante de los niveles de violencia e inseguridad constituye uno de los retos más importantes que enfrenta el nuevo gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador. 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), realizado de manera colaborativa entre la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres (LSE) en el Reino Unido, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con el apoyo del Economic and Social Research Council (ESRC) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) a través del Newton Fund y el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología (FONCICYT).

Este proceso de investigación está basado en una metodología de investigación participativa<sup>1</sup> 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. Con base en esta metodología, hemos analizado junto con los habitantes de algunas de las colonias más afectadas, los problemas de violencia, criminalidad e inseguridad que les afectan y también posibles acciones para abordarlos. A este proceso de interacción respetuosa entre académicos y miembros de las comunidades le llamamos **co-construcción**. Las colonias se ubican 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 hallazgo más importante es que la violencia que atraviesa México hoy no puede ser reducida o 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 de 2007.

**El problema que enfrenta México es más complejo, con múltiples inseguridades y violencias que se interrelacionan en un contexto de crecientes economías criminales, corrupción e impunidad. Este proceso de interacción entre inseguridades y violencias no se puede resolver con una política de seguridad unidimensional.** Por el contrario, requiere reconocer las amenazas, riesgos, vulnerabilidades, 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 "seguridad humana", y lo hemos usado como fundamento para nuestra investigación.

A partir de nuestros hallazgos ofrecemos ideas y propuestas para la construcción de una **Agenda nacional de seguridad** que parten desde lo local y de las prioridades que identificamos con los que viven estas múltiples inseguridades y violencias. Priorizar desde contextos locales obliga a no pensar secuencialmente en la provisión de seguridad, es decir, a no asumir que primero hay que pacificar y prevenir para posteriormente hacer inversión social en los territorios.

Por el contrario, nuestra aproximación favorece un diálogo entre las políticas sociales y las políticas de seguridad haciéndolas efectivas y capaces de responder, en una forma consistente y coherente, a la complejidad del problema de violencias e inseguridades. De esta manera, la seguridad humana puede orientar las prioridades de las políticas públicas y no convertirse en un marco tan amplio que las paralice, haciéndolas ineficaces o imposibles de implementar.

Nuestra investigación demuestra que **se puede priorizar con comunidades a través de la co-construcción** de Agendas locales de seguridad humana. Por ello, esta propuesta para una Agenda nacional de seguridad humana está co-construida desde lo local.

<sup>1</sup> La metodología para "co-construir agendas de seguridad humana" fue desarrollada por el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín junto con organizaciones comunitarias de esa ciudad, la Profesora Jenny Pearce y la Dra. Alexandra Abello Colek.

Con base en nuestro trabajo, hemos identificado también, **cuatro principios** generales e imprescindibles que podrían guiar una política pública de seguridad humana que aborde los retos locales y nacionales en materia de seguridad. Estos principios son:

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".

Con los conocimientos y saberes de las comunidades y la academia, aspiramos con este trabajo aportar, al debate conceptual y de políticas públicas sobre la violencia y la inseguridad en México.

## *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, poniendo en el centro del estudio las experiencias cotidianas, necesidades, expectativas y propuestas que en materia de seguridad tienen las personas.

En las cuatro ciudades, trabajamos con mujeres, jóvenes y adultas, con jóvenes dentro y fuera del entorno escolar, con hombres adultos y con algunos miembros de asociaciones civiles y religiosas.<sup>2</sup>

Nuestro objetivo ha sido abrir espacios para que las voces de la gente tengan un espacio en el debate sobre seguridad y contribuir así a promover una noción de **seguridad como un bien público, efectivo, accesible y capaz de reducir múltiples formas de violencia**.

El proceso 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**. Dichas agendas fueron desarrolladas en colonias de tres de las cuatro ciudades en las que trabajamos: Apatzingán, Guadalupe y Tijuana y se discutieron con actores estatales y no estatales en cada contexto. En Acapulco no hubo condiciones para que nuestros investigadores co-construyeran la agenda.

Estas agendas locales señalan que las respuestas a la inseguridad deben reconocer las complejidades locales y estar guiadas por una serie de principios compartidos por todos los actores afectados. Uno de estos principios es que se deben **construir espacios seguros y confiables de participación** donde los habitantes puedan discutir sobre las raíces de los problemas de violencia e inseguridad y sus soluciones. Desde nuestra experiencia de investigación, consideramos que estos espacios pueden asegurar que la reducción de la violencia se convierta en un proceso progresivo, incluyente y sostenible.



<sup>2</sup> 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.

Sin una orientación democrática y eficaz desde el Estado y la sociedad civil, algunos vecinos terminan aceptando soluciones represivas que niegan los derechos humanos de otros. Estas soluciones, si bien parecen efectivas por “rápidas”, en realidad reproducen las violencias y la inseguridad. Por medio de la interacción respetuosa entre académicos y miembros de las comunidades, a través de lo que llamamos un proceso de co-construcción, hemos tratado de reconocer cuáles son los anhelos que están detrás de tales preferencias autoritarias y represivas, al tiempo que las cuestionamos y generamos un diálogo acerca de posibles alternativas.

## ***De la inseguridad violenta a la seguridad humana: diagnóstico del problema “desde abajo”***

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

La violencia crónica es una violencia que se reproduce por todos los espacios de socialización y entre generaciones, que toma múltiples formas y que muta a lo largo del tiempo. Son violencias letales y no letales como desapariciones, desplazamientos forzados, violencia intrafamiliar y abusos policiales, entre otros. 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 sobre el futuro.

Junto con la criminalidad, la violencia crónica tiene implicaciones traumáticas individuales y colectivas que son peligrosas no sólo para la ciudadanía, sino para la democracia y la participación ciudadana. La desesperación y desconfianza que generan, desde homicidios hasta comportamientos abusivos en la casa, la colonia, y en instituciones públicas como la escuela y la cárcel, facilitan un Estado represivo cuyo uso de la fuerza acaba por deteriorar la confianza de la ciudadanía en éste.

### **1. Violencia crónica en México**

La inseguridad que se vive actualmente en el país es resultado de múltiples formas de violencia que ocurren en espacios distintos, son ejercidas por una gran diversidad de actores y persisten en el tiempo.

Más allá de identificar relaciones de causalidad entre factores y violencias, uno de los principales retos es **identificar las múltiples violencias (no todas de naturaleza criminal o en función de una ganancia material) que se están concatenando, superponiendo y reproduciendo**. El contexto social, económico, institucional, político y comunitario de cada ciudad es clave para descifrar cómo ocurre la reproducción y cómo puede desactivarse la violencia crónica.

Es fundamental reconocer que la violencia homicida es sólo una de las violencias de una constelación más compleja que incluye violencias que, a pesar de no ser letales, dañan, lastiman y debilitan a las comunidades. Los diagnósticos centrados en los índices de homicidios o en fenómenos delictivos como el narcotráfico, tienden a invisibilizar esas otras violencias y a simplificar un problema que es más dinámico.

Ante la insuficiencia de los diagnósticos centrados en homicidios y el narcotráfico, las personas generan narrativas explicativas sobre el problema buscando darle sentido a la inseguridad y la violencia que experimentan. Sin embargo, estas explicaciones no necesariamente derivan de diagnósticos acertados. Más aún, a menudo se convierten en grandes obstáculos para abordar el problema. Un ejemplo son las narrativas que justifican o minimizan la gravedad del problema al asumir que la violencia letal solamente impacta a



aquéllos vinculados con actividades criminales, y no así al resto de la sociedad. Esto estigmatiza a las víctimas de la violencia e invisibiliza y simplifica los problemas e impactos de la inseguridad. Por el contrario, es necesario que la **violencia sea socialmente intolerable, venga de donde venga** y sin importar quién sea la víctima.

Los diagnósticos oficiales y las narrativas explicativas en las localidades también han despojado a la juventud de su capacidad de ser protagonistas de las soluciones, pues se les reconoce únicamente como perpetradores, víctimas o potenciales actores violentos que deben ser intervenidos antes de que se conviertan en un problema para la sociedad. En las comunidades donde trabajamos, son una población criminalizada, estigmatizada y hasta **"desahuciada socialmente"**. Es necesario eliminar los prejuicios que existen hoy en día sobre los jóvenes, reconstruir los imaginarios sociales sobre la juventud y reconocer e incluir, de diversas formas, a los jóvenes como actores capaces de contribuir a la transformación social de sus comunidades.

La violencia de género y las agresiones que ocurren en el espacio íntimo del hogar, son algunas de las **formas de violencia no letales más silenciadas** de todas las que ocurren. Ahora bien, son probablemente las que más impactan sobre la formación de los niños y adolescentes y marcan, por lo general, su futuro. El daño que se genera cuando se castiga violentamente a los hijos, y cuando éstos son testigos de abusos y agresiones que lastiman y excluyen a sus madres, es incalculable. En Apatzingán detectamos que la violencia intrafamiliar también es cometida contra personas adultas mayores. Tanto a hombres como a mujeres adultas se les denigra, invisibiliza y maltrata.

La violencia crónica tiene impactos profundos sobre las víctimas y sus familias y sobre la población en general (afectaciones psicosociales, pérdida de espacios de sociabilidad, rompimiento de lazos y estigmatización, entre otros). En los casos estudiados, encontramos que la exposición prolongada a la violencia ha generado **procesos de trauma progresivo individual y colectivo** que imposibilitan la identificación de soluciones y que demandan apoyo para las comunidades afectadas. Estos traumas se transmiten a las siguientes generaciones agudizándose y contribuyendo a mutaciones de violencia; es decir, nuevas formas de actuar violentamente.

Existen muchos **problemas de salud mental** entre los habitantes de las cuatro comunidades, especialmente entre mujeres y adolescentes. En Acapulco y en Tijuana, hablamos con jóvenes que han perdido familiares y personas queridas, que han sido testigos de actos de brutalidad y crueldad o que han visto cuerpos descuartizados, que viven la zozobra constante y sienten el peligro inminente en su recorrido diario a la escuela.

Estas lógicas tienen que ser tomadas en cuenta cuando se piensa en la seguridad humana y en el papel de las instituciones del Estado. Nos obligan a preguntarnos, por ejemplo ¿cómo tratan los representantes de las instituciones públicas responsables de la provisión de seguridad a las víctimas de violencia sexual, a niños o niñas que sufren castigos violentos constantes y jóvenes que viven en situaciones de riesgo?

*"Nosotros siempre lo hemos dicho, están matando a la gente que tienen que matar [...] es gente que está metida en ese tipo de trabajo, como es el narcomenudeo, el halconeo. Pero la gente que no tiene nada que ver, no le pasa nada a [menos] que te confundan o te asalten".*

*Miembro de la sociedad civil, Acapulco*

*"Si no sirves pa' matar, sirves para que te maten".*

*Verso de una canción de la Banda MS que repiten a menudo los jóvenes en Apatzingán*

*"¡Ay sí! Nosotros sí, yo luego me despierto y le digo a mi hija: desde entonces nos han robado la paz, la tranquilidad. Porque despierta uno y se despierta con el corazón de ¿qué va a pasar? [Nos] despierta el ruido porque se oye la balacera... se oyen carros o una moto... o se oyen los balazos."*

*Madre viuda, Apatzingán*

## 1.1 La inseguridad como experiencia cotidiana

Nuestra investigación revela que en algunas de las zonas más vulnerables de México, las experiencias cotidianas de inseguridad de los habitantes de las colonias están estrechamente ligadas al nivel de bienestar en sus hogares y a su percepción de desprotección y abandono frente a un sinnúmero de problemas que deterioran su calidad de vida.<sup>5</sup> Estos habitantes añoran la intervención efectiva y digna de funcionarios del Estado.

**Múltiples inseguridades que producen frustraciones** y experiencias angustiantes en la vida diaria de las personas construyen condiciones favorables para la violencia crónica. Necesidades básicas insatisfechas se conectan con la violencia física cuando generan tensiones dentro de la familia y hacen sentir a la ciudadanía que su futuro es un callejón sin salida. En muchos de estos contextos, optar por la ilegalidad y la criminalidad puede ser socialmente aceptable como única vía para proveer recursos a sus familias.

*“La atención de la recolección de basura, de los alumbrados [...] que no se olviden de los barrios, de las colonias, porque sí se da cuenta usted la atención es más en la (Avenida) Costera, es la con más atención, la más principal, pero las colonias son las que se olvidan, y la verdad es que como se van olvidando, ahí se van quedando.”*

*Habitante de la comunidad, Acapulco*

El concepto y la provisión de la seguridad tienen que ser humanizadas. No se puede en nombre de la seguridad, generar más violencias, como ocurre en algunos de los contextos en los que hemos trabajado, en los que las víctimas son revictimizadas en diferentes instancias en vez de obtener justicia.

## 2. Crimen y violencia

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

La violencia crónica en las comunidades más afectadas ocurre en un contexto caracterizado por la consolidación y transformación de algunos grupos de crimen organizado. Lo anterior hace muy importante **distinguir entre violencia y crimen**. No todas las violencias son criminales y no todos los crímenes son violentos. Hay grupos criminales que son selectivos en el uso de violencia, mientras que, para otros, es un componente integral de su modelo de negocios.

Aunque la población prefiera situaciones en las que la violencia es más selectiva y sus objetivos menos difusos, reconoce siempre la amenaza latente. Por lo tanto, es necesario identificar cuáles son las dinámicas sociales y políticas que favorecen la reproducción de las violencias y entender cuándo y cómo la criminalidad y la violencia se mezclan.

En comunidades con altos índices de pobreza, es común que algunos jóvenes entren en contacto con actividades ilícitas a través de pequeñas transgresiones. El problema escala rápidamente cuando el crimen organizado aprovecha estas primeras experiencias para crear una red de apoyo con formas de criminalidad más serias a través del reclutamiento de jóvenes que tienen opciones y expectativas de vida muy limitadas, o que se ven atraídos por la posibilidad de adquirir respeto, reconocimiento y capacidad de consumo; no obstante, el precio es sumamente alto: una vida corta.

*“A mí hijo mayor lo obligaron a entrarle [al sicariato], luego sus hermanos querían ser como él. Ahora mi hijo mayor está muerto y tengo a uno de sus hermanos en la cárcel”.*

*Madre, Apatzingán*

<sup>5</sup>El bienestar de la gente responde a su percepción de cómo está su vida en relación a las diferentes dimensiones de la seguridad humana.

En Apatzingán, por ejemplo, donde se cuenta con pocos espacios para actividades recreativas para los jóvenes, las máquinas tragamonedas (conocidas coloquialmente como “maquinitas”) a pesar de ser ilegales, son usadas abiertamente en la calle por adultos mayores, niños y jóvenes. En estos espacios es fácil para el crimen organizado reclutar como halcones a jóvenes y niños vulnerables que han empezado a desarrollar una adicción a estos juegos, ya que muestran una inclinación e interés especial por los riesgos y el azar. En Tijuana nos relataron cómo algunos de los jóvenes que se vieron excluidos de los grupos sociales, por ejemplo, de los equipos de fútbol, fueron más propensos durante su adolescencia a buscar otras formas de hacer frente a la exclusión, ya fuera perteneciendo a una pandilla o consumiendo sustancias ilegales. Esto eventualmente los llevaba a involucrarse en la venta de drogas.

Los reacomodos y dinámicas de competencia entre grupos criminales por el control de mercados locales, así como la diversificación en algunos casos de sus actividades delictivas, tienen un impacto profundo sobre las comunidades, sobre todo cuando desencadenan conflictos entre dichos grupos. La competencia violenta entre éstos, así como la respuesta militarizada del Estado, puede generar pánico y alterar el uso del espacio público, dañar las interacciones sociales y generar altos niveles de ansiedad y estrés.

También pueden generar riesgos de reclutamiento y drogadicción para los jóvenes. Sin embargo, no todos los jóvenes que consumen drogas quieren entrar en el crimen organizado. En Guadalupe conocimos a jóvenes que fuman marihuana en la vía pública y la policía los violenta y los trata como futuros criminales. En vez de orientación, ayuda y alternativas, los jóvenes reciben golpes y en ocasiones llegan a ser objeto de torturas por la policía. Este tipo de respuesta no previene el consumo; lo incentiva al igual que genera conductas violentas. **Los jóvenes ven a los policías como actores violentos** a quienes se teme, en vez de actores protectores y confiables del Estado.

La percepción de que la policía está vinculada o participa en las dinámicas criminales tiene un impacto profundo y amplificador sobre la sensación de indefensión que siente la población y su desconfianza en las instituciones municipales. En Tijuana, muchos temen entrar en contacto con los policías municipales, y aseguran haber recibido amenazas cuando solicitaron ayuda y protección. Están convencidos de que la policía se beneficia de la venta de droga. En Apatzingán, la percepción de colusión y vínculos de las autoridades con el crimen organizado multiplica la desconfianza y limita la construcción de relaciones más constructivas para enfrentar los problemas de violencia.

*“Yo siempre he dicho, tengan más cuidado con los policías, porque son más rateros que los rateros, porque ellos tienen permiso [...] y ellos son cómplices de los rateros”.*

*Habitante de la comunidad, Acapulco*

*“En tienditas donde sabemos (no voy a decir lugar ni nombres) llegan los mismos ministeriales a llevarse el dinero”.*

*Grupo focal con hombres, Tijuana*

La presencia de actores criminales armados ilegales es un obstáculo para que los vecinos se conviertan en protagonistas de las soluciones y desarrollen iniciativas comunitarias. En algunos casos, estos actores cooptan iniciativas ciudadanas y, en otros, promueven una sociedad que acepta de facto múltiples formas ilegales de hacer dinero.



### 3. Sobre las respuestas del Estado

Frente al dinamismo que caracteriza la violencia crónica – en sus muy diversas formas y capacidades de reproducirse- las actuales respuestas institucionales muestran serias limitaciones. 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 se enfocan en los síntomas más visibles de las violencias e inseguridad o en identificar factores de riesgo.

La guerra contra las drogas ha fortalecido una visión que justifica el uso de la violencia frente a “enemigos”, contra ciudadanos o grupos que son identificados como criminales y peligrosos sin que exista un proceso judicial de por medio. **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. En nuestras comunidades, descubrimos tales actitudes:

*“Entonces nosotros decimos ‘ya parece que queremos que nos cuiden los sicarios y no el gobierno’, ya decimos ‘del gobierno y los sicarios, mejor los sicarios... porque ahí tengo un compadre yo, ahí está mi familia... el mero jefe de la banda es mi amigo”*

*Padre de familia, Apatzingán*

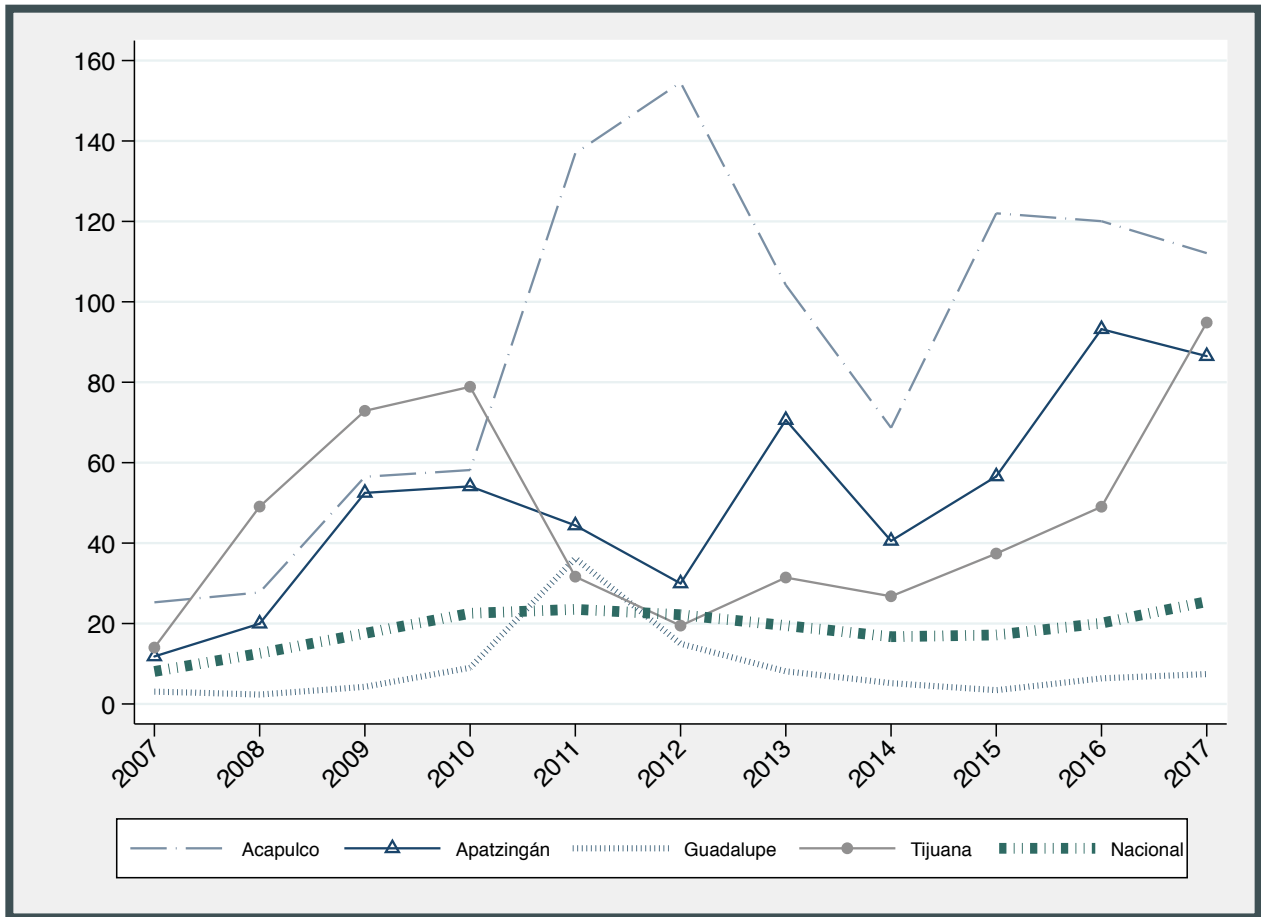
*“Desde hace muchos años que un policía no puede tocar a un delincuente, porque al que detienen es al policía. Entonces, no sé si bueno o malo, pero ellos fueron los que nos empezaron a aconsejar que tomáramos justicia por nuestra propia mano”*

*Vecino del sector 4, Tijuana*

El Estado mismo es, en diversas circunstancias, también responsable de la reproducción de la violencia y pierde con ese acto la legitimidad de aplicarla. Sin una política de seguridad capaz de interrumpir el proceso de reproducción de la violencia a partir de herramientas no violentas, el Estado se convierte en otro actor más que la reproduce. Esto se explica porque varias de sus instituciones han desarrollado relaciones complejas -de negociación y/o convivencia- con actores armados ilegales. También porque las respuestas se han dado acompañadas de discursos que condonan la violencia e incluso de violaciones a los derechos fundamentales de las personas en aras de generar seguridad.

Las respuestas represivas del Estado frente a la inseguridad, han hecho que la ciudadanía tenga que escoger entre los órdenes violentos que impone el Estado con políticas duras y bélicas, o la violencia que producen actores criminales cuando compiten entre sí y que deja a la ciudadanía viviendo con un temor constante por su vida. En Tijuana, la población con la que hablamos prefiere el “orden” que se impuso en la ciudad usando acciones represivas del Estado contra los grupos criminales después del 2008, a los niveles indiscriminados de violencia que enfrentamientos entre estos grupos produjeron. En Apatzingán, en distintas entrevistas individuales y colectivas, se nos mencionó una “añoranza” a los [Caballeros] Templarios ya que, por lo menos, había orden y no había “rateritos”. Es decir, se prefiere una situación con niveles muy elevados de violencia, pero más selectiva, a tener que vivir en medio de la violencia indiscriminada e impunidad que puede generarse por conflictos del Estado con grupos criminales, entre grupos criminales o al interior de grupos criminales.

## Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en nuestros casos 2007-2017



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y CONAPO

### 3.1 El Estado y la co-construcción de seguridad

La seguridad debe entenderse como el resultado de la **construcción colectiva de capacidades para desactivar la reproducción de las violencias**. Esto no significa que el Estado deba delegar sus funciones y responsabilidades fundamentales. El Estado mexicano es el principal encargado de proveer seguridad pública y afrontar el problema de la violencia. 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. No podemos asumir que una estrategia de seguridad puede ser efectiva en todo el país sin un entendimiento profundo de los **impactos diferenciados que la inseguridad y la violencia** tienen en la ciudadanía, los actores gubernamentales y sus vínculos con la institucionalidad.

El Estado requiere capacidad para 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. **Reconocer a las víctimas en el diseño de las políticas públicas de seguridad**, permite introducir el trauma humano que representa perder un ser



*“[...] si tú llegas a hacer una denuncia, tú sabes que con el mismo que te levanta la denuncia va ser el mismo que te va a poner el dedo para que te hagan algo a ti”.*

*Padre de familia, Acapulco*

*“Duele más cuando es el policía [es] el que te intimida y te roba, porque del criminal lo supones, pero cuando el que se supone que protege, te daña, quedas completamente sola y desprotegida... ¿con quién vas entonces?”*

*Madre de familia, Apatzingán*

querido/a o ser sobreviviente de un hecho de violencia extrema. También minimiza el peligro de la búsqueda de venganza personal en un contexto de altísima impunidad. Por eso, **la seguridad humanizada tiene que ser accesible a todos**. Es un bien público para el bienestar de todos; debe ser impulsado por el Estado conforme al estado de derecho y como generador de confianza en sus instituciones. En las comunidades en donde trabajamos, fuimos testigos de la profunda desconfianza actual en estas instituciones.

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. 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.

Corroboramos una brecha significativa entre el diseño de las intervenciones a nivel federal y su aterrizaje en ámbito local. Por ejemplo, aún cuando se han llevado a cabo políticas preventivas al servicio del ciudadano, su instrumentación a nivel local sigue siendo difícil. Los jóvenes continúan sintiéndose estigmatizados y víctimas de políticas policiacas indiscriminadas. Incluir a actores locales, miembros de organizaciones civiles, de grupos ciudadanos durante el proceso de diseño, implementación y evaluación de intervenciones es clave para garantizar su relevancia y efectividad. Al mismo tiempo, hay que hacer las decisiones operables de acuerdo a los contextos variados en el nivel local. Por eso, sugerimos un diálogo constante entre propuestas a nivel federal, estatal y municipal.

Entre otros parámetros, las **policías deben ser evaluadas y valoradas por sus relaciones de respeto mutuo con la comunidad** y no solamente por cuantos criminales sacan de las calles. En las comunidades donde trabajamos, la relación entre habitantes de las colonias y policías y funcionarios del sector de seguridad es difícil y, en ocasiones, violenta y hostil. En Apatzingán, ante la percepción de una falta de una estrategia de seguridad efectiva, grupos de vecinos se organizaron para llevar a cabo labores de vigilancia. En un principio, cuando lograban aprehender a un delincuente, lo entregaban a la policía; sin embargo, se dieron cuenta de que los policías los liberaban poco tiempo después (sino es que inmediatamente). Esto no solamente disminuyó drásticamente la confianza en la policía sino que revictimizó a los ciudadanos.

Las respuestas del Estado, de las agencias de cooperación y de algunas organizaciones civiles, no siempre han logrado que las comunidades sean más resilientes frente a las distintas manifestaciones de inseguridad humana y violencia que experimentan. En Guadalupe, aunque se ha concentrado un número importante de intervenciones y programas de gobierno, asociaciones civiles y agencias de cooperación internacional en Nuevo Almaguer, éstos no han logrado generar un impacto visible y permanente entre sus habitantes. Aunque organizaciones civiles como Voluntarios en Equipo Trabajando por la Superación con Amor A.C (Vetsa), han intentado articular comités vecinales que se organicen de manera autogestiva, la falta de seguimiento debido a la corta temporalidad de los presupuestos de estos programas limita la posibilidad de generar agencia entre los vecinos de la comunidad, dejando entre ellos la sensación de haber sido utilizados y abandonados.

Las estrategias de seguridad deben incluir como uno de sus principales objetivos el **fortalecimiento de capacidades locales** para desactivar violencias y reducir sus impactos. Para que esto ocurra, se necesita trabajar con las comunidades de manera incluyente y sostenida.

## 4. El papel de los empresarios

A pesar de ser actores claves frente al reto de la inseguridad dada su capacidad de organización para demandar respuestas eficaces por parte del Estado, 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.

En Acapulco, por ejemplo, los empresarios al frente de la organización del Consejo Ciudadano de Seguridad y Desarrollo Económico de Guerrero insisten en el lema de su campaña publicitaria, "habla bien de Aca". Este tipo de iniciativas que buscan proteger el turismo, intentan esconder (sin lograrlo) el problema de violencia que vive la ciudad. En Tijuana, los empresarios al frente de los consejos de seguridad pública tienen un diagnóstico acertado sobre los retos de la ciudad. Sin embargo, a pesar del grave deterioro de la seguridad, y del incremento alarmante de los homicidios en los dos últimos años, siguen insistiendo en que "las cosas están mucho mejor que en 2008", pues ahora la violencia no genera las matanzas de hace una década lo que hace suponer (erróneamente) que está contenida.

Lo que observamos en los cuatro estudios de caso es que las **comunidades se sienten abandonadas y desprotegidas** mientras que existe la percepción de que los empresarios tienen acceso a la seguridad. En Acapulco, la comunidad se queja de que las fuerzas de seguridad solamente patrullan y protegen la zona hotelera y a los turistas. En Apatzingán, el único plan de vigilancia especial para mejorar la seguridad en la ciudad en el último trienio lo financiaron, en gran medida, los comerciantes y fue para proteger un perímetro particular: la zona de negocios. Mientras que la policía cuida de los comercios, el resto de la comunidad debe lidiar con la inseguridad en ausencia o ineficiencia de una policía municipal que no logró reclutar suficientes elementos. En Tijuana, muchas de las cámaras de vigilancia que buscan mejorar la seguridad se instalan en áreas residenciales y comerciales que son vistas como claves para la ciudad, pero no en las comunidades en donde se presentan los índices más altos de violencia homicida y donde podrían generar información importante sobre los hechos y víctimas de los delitos.

Aún cuando existe la percepción de que los empresarios tienen acceso a la seguridad, la criminalidad y la violencia han tenido un impacto directo sobre el desarrollo de las economías locales. El turismo ha sido duramente afectado en Acapulco mientras que en Apatzingán se han presentado quemaduras de establecimientos comerciales medianos, ataques y robos a tiendas de conveniencia, así como bloqueos en carreteras que transportan los productos de la región a otras partes del país y a centros de exportación.

Además, el impacto de la extorsión sobre actividades económicas muy importantes en cada localidad ha sido profundo. La agro-industria de limón y la ganadería en Apatzingán, por ejemplo, se han visto especialmente afectadas mientras que en Tijuana los micro y pequeños negocios deben pagar cuotas diarias que los mantienen bajo el yugo de grupos criminales y perpetúan el sentimiento de indefensión e impunidad.

**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.

## 5. Resiliencia y capacidades locales frente a la violencia e inseguridad

El proceso de investigación reveló el profundo impacto que la **exposición prolongada a diferentes tipos de violencias** ha tenido sobre 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, donde niños y jóvenes son obligados al resguardo constante en sus casas como forma de protección. Donde la desconfianza y el temor termina generando desesperanza, apatía y estigmatización de ciertos grupos que son catalogados como culpables por la situación de inseguridad. Por ejemplo, los habitantes con quienes trabajamos en Tijuana aseveran que son personas de otros estados, como los originarios de Sinaloa, "quienes trajeron el narcotráfico a nuestras comunidades."

La capacidad de resiliencia al interior de las comunidades se ha visto mermada no sólo por la violencia, sino también 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.

Los **partidos políticos han contribuido a la división**

y **los conflictos comunitarios**; también 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.

*"Mis hijos en sí ahorita no [...] ya no los dejo que salgan a jugar [...] porque en la cancha pueden encontrarse con unos que andan haciéndola cosas malas".*

*Habitante de la comunidad, Acapulco*

*"Estas líderes tienen...un poco de control sobre estas gentes ...Esa comunidad está un poco manipulada por estas líderes...Que al momento que se sientan con una autoridad...más que un delegado o un subdelegado vienen y te dicen: "Si pretendes entregar un apoyo y unas despensas, primero me tienes que decir a mí (...) Porque si no me dices a mí, yo me encargo de que ninguna persona de ahí vaya a recibir este beneficio". -"¿Pero por qué lo haces si estamos trabajando por un bien común, que es para la comunidad para el bien de la comunidad?" - "No, yo no más te digo. Si vas a trabajar, vas a trabajar conforme.... a mi forma de trabajo. Y siempre se ha trabajado así y no"...no hay manera de... que se trabaje de otra forma"*

*Entrevista a funcionario público municipal, Tijuana*

Una de las formas en que las violencias se reproducen es a través de aprendizajes colectivos. En ese sentido, no han sido solamente los actores armados ligados al crimen los que han acumulado aprendizajes. Los habitantes de las comunidades que han estado expuestos a altos índices de violencia también han socializado ciertas prácticas violentas y, en algunas ocasiones, las utilizan para resolver conflictos y problemas en la comunidad. En Guadalupe, por ejemplo, algunos vecinos se amenazan unos a otros con desapariciones, una práctica usada en el contexto de la guerra entre grupos de crimen organizado. A través de la amenaza intentan resolver conflictos interpersonales y vecinales. En Apatzingán, las personas con las que hablamos, reportaron que las personas intimidaban con ser [Caballeros] Templarios.

Aún en los contextos de violencia más difíciles siempre hay capacidad por parte de actores locales de erigirse como protagonistas de respuestas efectivas. El proceso de construcción de agendas locales nos reveló el potencial de la generación de espacios para la reflexión crítica con habitantes de las comunidades más afectadas por la inseguridad. Sin embargo, **actuar y participar en lo público sigue siendo un peligro** para muchos. Subrayamos que los silencios pesan sobre las comunidades donde hemos trabajado. 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.



La participación de organizaciones de la sociedad civil en la construcción de resiliencia social y el empoderamiento de actores que actúen contra las violencias, es central. Las iglesias son espacios muy importantes en dos de nuestros casos, Tijuana y Apatzingán. Se han convertido, a veces, en los únicos lugares seguros para encuentros comunitarios, que no son necesariamente de carácter religioso. En Guadalupe, varias organizaciones no gubernamentales han acompañado a los jóvenes por temporadas. Sin embargo, sus intervenciones tienen que terminar muy a menudo por razones financieras o por cambios políticos. En Guadalupe también, organizaciones de derechos humanos como Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC) han documentado actos violentos y abusivos, cuando nadie más podía.

En todos los contextos donde trabajamos, las mujeres 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. Es urgente integrar respuestas frente a la violencia crónica que permitan a las mujeres mejorar sus condiciones de vida y salud. Estas acciones tendrán un impacto multiplicador en la comunidad.

*"Hemos estado luchando por el bienestar de nuestros hijos, superándonos para salir adelante para ellos, enseñándoles lo mejor. Las madres siempre queremos lo mejor para nuestros hijos, que tengan lo que uno no tuvo. No quiero que mis hijos sufran lo que yo sufrí".*

*Habitante de la comunidad, Acapulco*

*"Nosotras hicimos una asociación, tenemos una cooperativa, [...] y es que somos mujeres que casi la mayoría somos solas ... yo soy viuda, ya no tengo hijos, pero necesito vivir. Tengo que mantenerme ¿verdad? [...] y entonces nosotras nos juntamos y dijimos, vamos a pedirle ayuda al gobierno, que nos dé un apoyo o nos ayude para poner algún negocio donde podamos nosotras trabajarlo y mantenernos [...] -La asociación, ¿cómo se llama? -Mujeres que no se rinden. Echarle ganas y no rendirnos. Unírnos y adelante...".*

*Vecina de Apatzingán*

## ***Hacia estrategias de seguridad y protección que no reproduzcan las violencias***

Esta 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 ésta sea entendida como una herramienta que reduzca múltiples violencias e inseguridades y que haga posible la participación democrática ciudadana.**

Esperamos que este documento aporte al diálogo nacional y a la convergencia de diversos actores en torno a los cuatro 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 humanice la política de seguridad** en México.



Las intervenciones para reducir la reproducción de las violencias e inseguridades en cada contexto local deben ser el resultado de **estrategias que combinen política social y políticas de seguridad** que sean construidas con la participación de las comunidades. **Involucrar a la gente**, en especial a jóvenes, mujeres y víctimas, en la priorización de problemas, en el diseño, implementación y en la evaluación de estrategias, puede ayudar a aumentar la capacidad de resiliencia de las comunidades y actores estatales y no estatales locales frente al contexto de fondo.

