



# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Una propuesta de seguridad ciudadana para la prevención de la  
delincuencia en la ciudad fronteriza de Chetumal**

**TRABAJO DE TESIS**

Para obtener el grado de

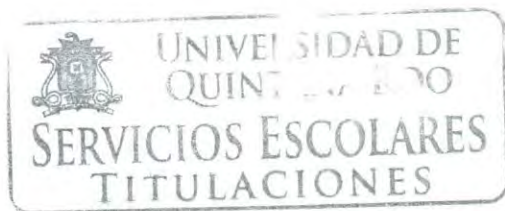
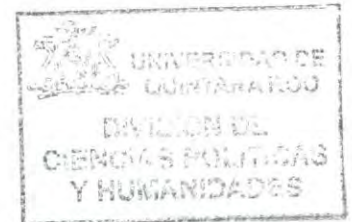
**LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN  
PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**Raymundo Ramiro Ávila Martín**

**Directora de tesis:**

**Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja**



**Chetumal, Quintana Roo. 2013**



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

Una propuesta de seguridad ciudadana para la prevención de la delincuencia en la ciudad fronteriza de Chetumal.

Presenta: Raymundo Ramiro Ávila Martín

Trabajo de tesis elaborado para obtener el título de  
LICENCIADO EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

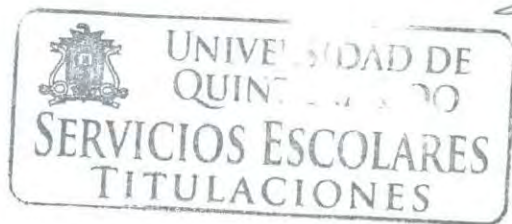
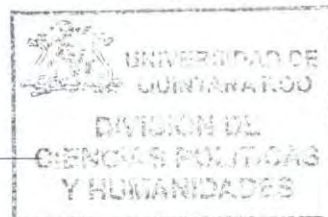
PRESIDENTA: \_\_\_\_\_  
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

SECRETARIO: \_\_\_\_\_  
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

VOCAL: \_\_\_\_\_  
Dr. Rafael Ignacio Romero Mayo

SUPLENTE: \_\_\_\_\_  
Mtro. Eleazar Santiago Galván Saavedra

SUPLENTE: \_\_\_\_\_  
Lic. José Luis Alamilla Baños



Chetumal, Quintana Roo, agosto de 2013

## **AGRADECIMIENTOS**

Dedico este trabajo a mi familia. A mi madre y padre, por la confianza y paciencia que me han dedicado toda la vida. A mi hermana por todo el apoyo que me brindó, a lo largo de mi vida universitaria.

De igual manera a los profesores Jorge Figueroa, Antonio Olivares y Eleazar Galván, por contribuir a mi formación académica y personal, con su guía y orientación, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años. A la Mtra. Tania Camal Cheluja, directora de esta investigación, por la orientación, el seguimiento y la supervisión continúa de la misma, además del apoyo y preocupación que siempre demostró por mi formación.

Quisiera hacer extensiva mi gratitud a mis compañeros de la licenciatura, por su respeto, amistad y colaboración, que siempre me brindaron.

A todos ustedes, muchas gracias.

## ÍNDICE

Agradecimientos .....	I
Índice .....	II
Resumen .....	VI
A. INTRODUCCIÓN .....	1

### CAPÍTULO I. DELINCUENCIA EN CHETUMAL, QUINTANA ROO.

1. Ubicación geográfica de Chetumal .....	4
2. Antecedentes históricos de Chetumal .....	5
3. Radiografía de la delincuencia en Quintana Roo .....	9
4. Evolución y tipos de la delincuencia en Chetumal .....	14
5. La percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad en la entidad .....	20
6. Percepción de inseguridad en el municipio Othón P. Blanco .....	23
7. Percepción del temor a ser víctima de algún delito .....	23
8. Percepción sobre medidas de seguridad .....	25

### CAPÍTULO II. LA REACCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL CONTRA LA DELINCUENCIA

1. La necesidad de la seguridad en las sociedades desde la Filosofía clásica .....	27
2. El modelo de seguridad nacional mexicano y su evolución .....	29
3. Dos modelos de seguridad pública en México .....	33
3.1. Funciones de la seguridad pública .....	36
3.2. Modelo tradicional - punitivo de seguridad pública .....	37
3.3. Modelo preventivo de seguridad pública .....	39
4. Comparación de los enfoques convencionales punitivo y preventivo, frente al surgimiento de programas más integrales .....	40
5. La estrategia de seguridad federal en México .....	42
5.1. Vicente Fox: La estrategia nacional de prevención del delito en la alternancia partidista .....	42
5.2. Felipe Calderón: La estrategia de seguridad federal .....	45
6. Las estrategias de seguridad en Quintana Roo 1999 – 2012 .....	50

6.1. Joaquín Hendricks Díaz: La “modernización” como estrategia de seguridad en Quintana Roo 1999-2005 .....	51
6.2. Félix Arturo González Canto: ¿Una estrategia de prevención del delito? 2005-2011.....	54
7. Las estrategias de seguridad en el municipio de Othón P. Blanco, 1999-2013 .....	58
7.1. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Manuel Moisés Pacheco Briceño, 1999-2002 .....	59
7.2. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Eduardo Espinoza Abuxapqui, 2002-2005 .....	61
7.3. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Cora Amalia Castilla Madrid, 2005-2008 .....	62
7.4. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Andrés Ruiz Morcillo, 2008-2011 .....	64
7.5. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Carlos Mario Villanueva Tenorio, 2011-2013 .....	68

### **CAPÍTULO III. MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA**

1. Conceptos básicos sobre seguridad ciudadana .....	72
2. Modelos de seguridad ciudadana, estudios de caso .....	77
3. El caso de Medellín en Colombia .....	77
3.1. Criminalidad en Colombia .....	78
3.2. Medellín, ciudad modelo en la estrategia de seguridad ciudadana .....	80
3.3. Políticas de seguridad ciudadana en Medellín.....	81
4. El caso de Quito en Ecuador .....	88
4.1. Contexto y dimensión de la criminalidad en Ecuador .....	88
4.2. Políticas de seguridad ciudadana en la Quito .....	89
4.3. Estructura municipal para la seguridad en el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana .....	91
4.4. Prevención, ciudadanía, integridad y convivencia en el Distrito Metropolitano de Quito.....	94
5. El caso del Distrito Federal en México .....	97
5.1. Contexto y dimensión de la criminalidad en la Ciudad de México .....	98

5.2. Fundamentos de seguridad ciudadana en el Distrito Federal: La participación ciudadana para contener la delincuencia .....	99
5.3. Los Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito .....	102

<b>B. CONSIDERACIONES FINALES. UNA PROPUESTA DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA CHETUMAL .....</b>	<b>104</b>
---	------------

<b>C. REFERENCIAS.....</b>	<b>109</b>
----------------------------	------------

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Ubicación geográfica de Chetumal .....	4
Figura 2. Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 1996 – 1998 .....	11
Figura 3. Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 1999 – 2003 .....	12
Figura 4. Mapa temático de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 2009 .....	13
Figura 5. Percepción de la inseguridad en la entidad 2010 .....	22
Figura 6. Percepción de la inseguridad en el Municipio .....	23
Figura 7. Percepción del temor a ser víctima de algún delito en el estado de Quintana Roo.....	24
Figura 8. Porcentaje de personas que dejaron de hacer por lo menos una actividad por temor a ser víctimas .....	25
Figura 9. Porcentaje de hogares que tomaron al menos una medida de seguridad.....	26
Figura 10. Llamadas recibidas en centro de atención telefónica de emergencia 066 .....	53
Figura 11. Evolución de homicidios en Colombia 1988-2007 .....	77
Figura 12. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes Medellín .....	79
Figura 13. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes Medellín 1975- 2007 .....	80
Figura 14. Diagrama conceptual de la Línea Estratégica Medellín Gobernable y Participativa .....	82

Figura 15. Estrategias del eje Seguridad y Convivencia .....	86
Figura 16. El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana .....	92
Figura 17. Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito .....	93
Figura 18. Total de delitos promedio diario, entre 1993-2005 .....	98

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparación de las estrategias punitivas, preventivas y de seguridad ciudadana ....	41
Tabla 2. Llamadas recibidas e incidencias atendidas en el centro de atención telefónica de emergencia 066 del 2000-2004 .....	53
Tabla 3. Inversión en seguridad pública por medio del Fondo de Seguridad Pública Del Estado (FOSEG) .....	56
Tabla 4. Delitos de mayor incidencia registrados en el estado de enero a diciembre del 2005-2010 .....	57
Tabla 5. Funcionalidad del programa Policía Amigo 2009 – 2010 .....	67
Tabla 6. Lineamientos, programas y planes de la política de seguridad ciudadana de la ciudad de Quito .....	95

## **RESUMEN**

En la presente investigación se realizó un estudio sobre la evolución y la situación actual que vive la capital del Estado de Quintana Roo en materia de delincuencia, al mismo tiempo que se analizan las políticas públicas para la prevención o combate del delito que se han implementado, desde lo federal, estatal y municipal. De igual manera propongo un modelo de seguridad ciudadana, como alternativa al actual modelo de seguridad en Chetumal, en base a los resultados positivos que demuestran las experiencias de las ciudades de Quito en Ecuador, Medellín en Colombia y el Distrito Federal en México, respecto a la reducción y contención de la delincuencia mediante la aplicación de dicho modelo.



## **A. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación es un estudio sobre la evolución y la situación actual que vive la capital de Quintana Roo en materia de delincuencia. La delimitación espacial del estudio se reduce a la ciudad de Chetumal, por jugar un papel muy importante dentro de la vida social y política del estado, por ser la sede de los tres poderes del gobierno.

La investigación de la evolución del delito en Chetumal abarca desde el año 2000 al 2012, pues a finales de la década de 1990 e inicios del año 2000 se observa un aumento en la incidencia delictiva. Además, en el año 2000 se inaugura una etapa de promoción de inversiones para reactivar la economía local, como lo fue la inversión en el centro comercial Plaza de las Américas. Asimismo, se registra una nueva oleada de inmigrantes en busca de empleo y nuevas oportunidades, al mismo tiempo que se incrementaron las zonas destinadas al uso habitacional, entre otros cambios.

La delincuencia es un problema que afecta a los lugareños y residentes y que está cambiando su percepción de la seguridad, así como el modo de vida en la ciudad. El interés de investigar sobre los problemas de inseguridad que acarrea Chetumal deviene de la importancia que juega como capital del estado y ciudad fronteriza. La problemática central abordada en este trabajo gira en torno a cómo ha evolucionado la delincuencia en Chetumal entre los años 2000 y 2012, así como en el análisis de las estrategias de seguridad del gobierno estatal y municipal, para explicar por qué no han sido capaces de disminuir la delincuencia en la ciudad.

La hipótesis de esta investigación es que el incremento de la delincuencia en Chetumal a partir del año 2000, es consecuencia de la deficiente estrategia de seguridad del gobierno, aunado al crecimiento urbano y las dinámicas propias de una ciudad frontera. Asimismo, sostengo que una estrategia con un enfoque de seguridad ciudadana es la alternativa viable para garantizar la seguridad interna y para prevenir la delincuencia a través del fortalecimiento tanto del tejido social como del capital social de la ciudad, tal y como lo muestran las experiencias de ciudades como Quito, Medellín, e incluso la Ciudad de México.

Lo anterior, es demostrado a lo largo de tres capítulos. En el primero de ellos se presenta una radiografía sobre la delincuencia en Quintana Roo, además de exponer la evolución y tipos de delincuencia que se han presentado en la capital del estado desde finales de la década de 1990, hasta la actualidad. Asimismo se aprecia la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad en el estado y en el municipio.

En el capítulo número dos, presento la reacción política y social contra la delincuencia. Expongo en qué consisten los dos modelos de seguridad que se han desarrollado prioritariamente en el país, en el estado y los municipios quintanarroenses, es decir, los modelos tradicional o punitivo y el preventivo. Asimismo explico en qué han consistido las estrategias en materia de seguridad que se han desarrollado a nivel federal durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón; a nivel estatal con Joaquín Hendricks Díaz y Félix Arturo González Canto; y a nivel municipal durante las administraciones de Manuel Moisés Pacheco Briceño, Eduardo Espinoza Abuxapqui, Cora Amalia Castilla Madrid, Andrés Ruiz Morcillo y Carlos Mario Villanueva Tenorio.

La idea de estudiar las estrategias desde lo federal hasta lo municipal, es resultado del interés por comprobar que la estrategia del gobierno para el combate a la delincuencia no está funcionando, que hay una distancia entre los planes formales y los resultados sustantivos de las políticas de atención o combate a la delincuencia. Consecuentemente mi aporte es un enfoque de seguridad ciudadana basado en la prevención y contención del delito como una alternativa para la insurgencia delictiva, al mismo tiempo que contribuye en términos académicos al estado en cuestión.

Precisamente en el capítulo tres, es donde expongo en qué consiste el enfoque de seguridad ciudadana, pues éste en los últimos años se ha convertido en uno de los temas centrales de discusión dentro de las políticas de seguridad de los países de América Latina. No podemos olvidar que existe una gran cantidad de estudios referentes a la implementación, evaluación y creación de políticas de seguridad ciudadana para países de Centroamérica, en donde los ciudadanos comienzan a organizarse y a desarrollar estrategias para mitigar la inseguridad. Por lo anterior, recuperé experiencias como las de la ciudad de Medellín en Colombia, Quito en Ecuador y la Ciudad de México en nuestro país; todas ellas, luego de tener altos índices de delincuencia, han logrado exitosos resultados gracias a

factores como la puesta en marcha de políticas de seguridad desde enfoques amplios e integrales contenidos en el modelo de seguridad ciudadana.

Sin duda alguna, el carácter de ciudad tranquila de Chetumal está quedando en el pasado, es cuestión de tiempo para que la ola de violencia e inseguridad de la zona norte del estado y del resto del país llegue hasta esta ciudad. Lo anterior revela que es conveniente esbozar una verdadera estrategia de seguridad, con políticas públicas encaminadas a la prevención y contención del delito en un espacio urbano. En las consideraciones finales de la investigación se realizan algunas recomendaciones sobre el rumbo y contenido de las políticas públicas de atención a la delincuencia.

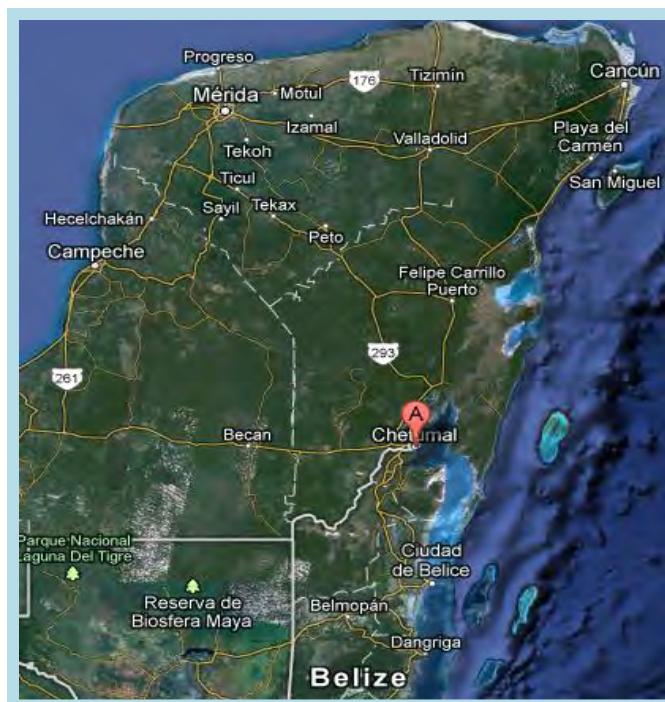
Como estudiante de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública considero fundamental para nuestra disciplina el estudio de este tema, porque resalta una de las problemáticas más relevantes que agobian a nuestra ciudad, municipio, estado y país en general. Debe existir una auténtica articulación de las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) para combatir dicha situación. Como especialista en asuntos del gobierno y posible futuro tomador de decisiones, considero pertinente el estudio de las estrategias de seguridad.

# CAPÍTULO I. DELINCUENCIA EN CHETUMAL, QUINTANA ROO

## 1. Ubicación geográfica de Chetumal

Chetumal se localiza en la Península de Yucatán, su nombre proviene de la lengua Maya-Yucateca *Ch'aak Temal*, que significa “donde crecen los arboles rojos”. Sin embargo, otros autores afirman que originalmente el sitio se denominó Chactemal del maya “*Chacté*, árbol de madera roja” y “*mal*, sufijo que se emplea para contar”, topónimo que se ha traducido como “lugar donde se produce madera roja”; sin embargo, Héctor Pérez Martínez sostiene que el locativo viene de la traducción Maya *Chaac*, lluvia; *ti*, ahí; y *emal*, en cuyo caso significaría “Ahí cae o baja la lluvia” (Hoy, 1997).

Figura 1. Ubicación geográfica de Chetumal



Fuente: Google Earth 2012

Chetumal es cabecera del municipio de Othón P. Blanco y capital del estado de Quintana Roo, por lo que juega un papel muy importante dentro de la vida social, política y cultural del estado. Es una ciudad fronteriza, pues limita con el país de Belice y es el Río Hondo su frontera natural (INEGI, 2011).

## ***2. Antecedentes históricos de Chetumal***

El espacio en donde actualmente se asienta el estado de Quintana Roo y la ciudad de Chetumal, jugó un papel trascendental, pues en esta zona tuvieron lugar acontecimientos importantes desde el inicio de la conquista española hasta la disolución definitiva del imperio Maya.

Durante el último cuarto del siglo XIX, el sur de la Península de Yucatán formaba parte de una región que incluía a Corozal y Orange Walk, en el norte de Honduras Británica. Las condiciones que prevalecían en este espacio variaban substancialmente debido a las características y relaciones de los grupos inmersos en la Guerra de Castas, la situación que presentaba la zona era muy inestable, asimismo la indefinición de la frontera entre México y Belice había permitido que los colonos ingleses y varios grupos mayas de Yucatán establecieran por sí mismos los términos de su convivencia. Consecuentemente, tanto el gobierno del estado de Yucatán como el nacional perdieron el control de la porción oriental de la Península; para 1872, la relación entre los ingleses de Belice y los dos principales grupos mayas variaban significativamente. Mientras los *cruzoob*<sup>1</sup> sostenían en el área central y en el Oriente de la Península una guerra contra los “blancos” para lograr su autonomía, los pacíficos del sur ocupaban la zona occidental, manteniendo relaciones cordiales con el gobierno de Campeche, la situación que se vivía en toda esta zona, era de constantes sublevaciones entre grupos mayas y colonos ingleses, por lo que no se percibía el carácter de alguna autoridad (Higuera, 1997, p. 47-48).

---

<sup>1</sup> *Cruzoob*: “cruces en lengua Maya”. Se utiliza este término para denominar al grupo que rendía culto a la Cruz Parlante.

A fines del siglo XIX Yucatán carecía de medios para someter a los mayas rebeldes de la parte oriental de la Península, asimismo el gobierno del presidente Porfirio Díaz buscaba el control económico y político de la frontera con Belice, por lo que tomó la decisión de terminar con esta situación de inestabilidad que se presentaba. Díaz resolvió combatir a los mayas rebeldes y para lograrlo estableció definitivamente los límites con Honduras Británica en el Río Hondo, de acuerdo al Tratado Mariscal – Spencer establecido en 1893 , en el que México e Inglaterra renovaron las negociaciones sobre los límites territoriales (Portal del gobierno del estado de Quintana Roo, 2011).

Higuera (1997) menciona que la primera acción para combatir a los Mayas era impedir el tráfico de armamento procedentes de Belice y consolidar la soberanía mexicana en aquella zona del territorio, por ello se resolvió establecer en la desembocadura del Río Hondo una sección aduanal flotante que tendría a su cargo la tarea de evitar la venta de armas a los *crusoob* y reducir la explotación ilegal de productos forestales hacia el país de Belice.

El comandante de la armada, el teniente Tomás Othón Pompeyo Blanco Núñez, sugirió que como se trataba de un lugar inexplorado y sin ninguna seguridad de cómo sería el terreno, mejor era enviar un pontón que, anclado en algún punto de la bahía o del Río Hondo, pudiera servir como cuartel y sección aduanal mientras se lograba un establecimiento permanente, además el pontón permitiría una movilidad rápida y ampliación de la vigilancia. La sugerencia de Blanco fue aceptada y además se le nombró comandante y jefe de la operación, el pontón fue construido en Nueva Orleans y Blanco le dio el nombre de Pontón Chetumal, como recuerdo al nombre maya de la región (EcuRed, 2013, párr.6).

La primera población del sur fue fundada por el teniente Othón P. Blanco, quien el 22 de enero de 1898 llegó a la desembocadura del Río Hondo a bordo del Pontón Chetumal. Su arribo formó parte de la estrategia del gobierno federal para proteger la frontera sur (Quintal & Chan, 2011, p.21).

Como siguiente paso, Othón P. Blanco ordenó comenzar con el desmonte de la costa cubierta de manglar, frente a la Bahía de Chetumal, para poder establecer una población permanente en tierra firme. A invitación del teniente, los mexicanos residentes del norte de Belice y de otros puntos de la Península, cuyos antecesores habían huido de Bacalar

durante la Guerra de Castas, llegaron a tierras mexicanas. E 5 de mayo de 1898 el teniente procedió a izar la bandera mexicana, fundando así la población de Payo Obispo, <sup>2</sup>como ya era conocida (Higuera, 1997, p.98)

En noviembre de 1901, el presidente Porfirio Díaz tomaría la última medida de la estrategia iniciada a finales del siglo XIX, enviando una propuesta al Congreso de la Unión para crear un territorio federal en la porción oriental de la Península. Finalmente, el 24 de noviembre de 1902 se creó el Territorio Federal de Quintana Roo, pocos años después fue nombrado el general de división José María de la Vega, primer jefe político de Quintana Roo. De 1903 a 1911 el general Ignacio A. Bravo se desempeñó como jefe político del territorio, caracterizándose este periodo y la región por el creciente arribo de presos políticos (Higuera, 1997, p.104).

El 27 de febrero de 1904 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio Federal de Quintana Roo, en la que se especificaba que la capital del Territorio sería Santa Cruz de Bravo. Posteriormente entre 1916 y 1930, se trasladó la capital del Territorio de Santa Cruz de Bravo a Payo Obispo; a partir de esto el sur de Quintana Roo tuvo un importante cambio que propició el inicio del desarrollo de la zona (Portal del gobierno del estado, 2011).

Con gobernantes como Rafael E. Melgar se inaugura una etapa de promoción del desarrollo de la ciudad, se construyen los primeros edificios de concreto como el Palacio de Gobierno, el Hospital Morelos, entre otros. Además, y de acuerdo con los postulados de la época, Melgar resolvió retirar todos los nombres de origen religioso a los pueblos y ciudades del territorio, siendo rebautizado Payo Obispo, según el decreto del 16 de febrero de 1937, con el nuevo nombre de Chetumal (INFORED, 2013, párr.3).

El desarrollo de Quintana Roo y consecuentemente de Chetumal, continuó durante los siguientes gobiernos; con Aarón Merino Fernández y Javier Rojo Gómez se estableció la luz eléctrica, la pavimentación y las comunicaciones terrestres, con David Gustavo Gutiérrez, ya se habían “alcanzado una serie de avances institucionales, por ejemplo, la unificación del mando de la zona militar con sede en Chetumal [...] ya se contaba con una

---

<sup>2</sup> Sobre el origen de este nombre se menciona que procede de Fray Payo Enríquez de Rivera, quien fuera Arzobispo de México y Virrey de la Nueva España, que cuando era Obispo de Guatemala llegó a hacer una visita a Bacalar, desembarcando en el punto que recibió su nombre. (EcuRed, 2013, párr.9).

delegación del seguro social” entre otros avances. En materia de infraestructura se presentan significativos avances en la construcción de escuelas, sin embargo un hecho muy importante en este periodo, fue la aprobación y ejecución del proyecto Cancún, con Luis Echeverría Álvarez (Martínez & Camal-Cheluja, 2009, p.29, 32).

Asimismo, durante la administración de Luis Echeverría Álvarez se promovió la migración hacia la parte sur de la entidad, con la intención de promover al Territorio Federal en Estado de la Federación, que fue finalmente hecho el 8 de octubre de 1974, constituyéndose la capital del nuevo estado de Quintana Roo en Chetumal.

A partir de 1974 cuando se asienta la capital del estado en Chetumal se inicia con mayor notoriedad una etapa de crecimiento y desarrollo en el sur. La ciudad de Chetumal es relativamente joven, sin embargo su auge comenzó precisamente con los hechos descritos anteriormente. Entre 1971 y 1994 se presenta en Chetumal una etapa de urbanización, que consistió principalmente en nuevas construcciones como hoteles, tiendas de novedades, comercios de productos importados y tiendas de abarrotes lo que permitió que se renovara la imagen de la ciudad, todo esto a raíz del otorgamiento del régimen de zona libre por parte del gobierno Federal. Llegó con el florecimiento del comercio, al convertirse Chetumal en la capital de los productos de importación que entraban a México vía Belice. La Secretaría de Hacienda le había otorgado a la ciudad la condición de perímetro libre de pago de aranceles, convirtiéndola en el lugar de referencia del centro, sur y sureste de México para adquirir mercancías (Magazinmx, 2012, párr.1).

Poco tiempo después al desaparecer la zona libre de Chetumal, se inicia una etapa de estancamiento económico, el comercio local se vio afectado por la cancelación del régimen de zona libre, lo que orilló a los comerciantes a invertir en nuevas formas comerciales. Desde finales de la década de 1990, podemos ver que Chetumal ha experimentado una serie de cambios y transformaciones propias de una ciudad en proceso de urbanización, como el aumento de la densidad poblacional, el crecimiento de la mancha urbana, los cambios en los límites de la ciudad etc. Ante el crecimiento urbano todas las dinámicas son trastocadas y pueden verse afectadas todas las probidades de una ciudad pequeña.

En el año 2000 se inaugura una etapa de promoción de inversiones para reactivar la economía local como lo fue la inversión en franquicias como McDonalds, Domino´s Pizza



etc. y principalmente el centro comercial Plaza de las Américas, y con ello una oleada de migrantes en busca tanto de empleo como de nuevas oportunidades de vida, además del incremento de las zonas destinadas al uso habitacional, entre otros cambios.

Producto de estas nuevas inversiones en el comercio y la edificación, la ciudad se encuentra en un nuevo proceso de crecimiento urbano desmesurado y cambios que afectan y se reflejan en la invasión de terrenos; construcción de nuevas áreas habitacionales en zonas de alto riesgo; cambios del paisaje urbano y principalmente en el aumento de la delincuencia. Al grado de que ya no son totalmente válidas afirmaciones como las de León (2010): “en Chetumal se goza de la tranquilidad propia de las ciudades pequeñas, es una ciudad sin superpoblación, sin contaminación y con escasos índices delictivos” (p.1-2). En la última década los índices de delincuencia en la ciudad se han disparado, por lo que la impresión de ciudad cálida y tranquila está quedando atrás.

### ***3. Radiografía de la delincuencia en Quintana Roo***

La delincuencia es un problema que afecta a los lugareños y residentes en Chetumal, y que está cambiando tanto la percepción de la seguridad como el modo de vida. Castillo (2009) menciona que en el año 2000 el estado que registró un mayor incremento en su población fue Quintana Roo, pero no se trata de un fenómeno nuevo. La población del estado se multiplicó aproximadamente 10 veces en 30 años, desde 1970 hasta el 2000, el hecho se explica por la implementación del proyecto Cancún y por los programas de colonización dirigida al sur de la entidad durante la transición de territorio a estado, que volvieron más compleja la dinámica social. En cuanto al municipio de Othón P. Blanco y la ciudad de Chetumal, han mantenido sus tasas de crecimiento por arriba de la nacional, pero por debajo de la estatal. En cuanto a la migración, en Quintana Roo destaca que 55.1% de su población sea inmigrante, y dos terceras partes del total de inmigrantes que residen ahora en el estado llegaron hace más de seis años (p.69-75).

De acuerdo con América Plata (2007) una de las características más notorias de una ciudad en crecimiento es el alza en los índices delictivos. Es preciso comprender que el

delito “entraña toda violación de la norma o normas impuestas por el estado, lo cual conlleva a un castigo o una penalidad” (p. 5). En un estudio realizado al estado, Franco et al. (2008) identificaron que Quintana Roo presenta uno de los rangos más altos en delitos del fuero común registrados durante el periodo de 1997 al 2006. Para los años 1997 y 1998 se registran seis tipos de delitos: robo, fraude, lesiones, abuso, homicidios y otros.

Las infracciones administrativas son faltas que usualmente manejan las Secretarías de Seguridad Pública (SSP) municipales y todas alcanzan una fianza que, de no ser pagada, se penaliza con 48 horas de cárcel o trabajo comunitario. Las infracciones administrativas van desde orinar, escandalizar o ingerir bebidas alcohólicas en vía pública, hasta el pandillerismo o la toxicomanía (utilización de drogas) (INEGI, 2011a).

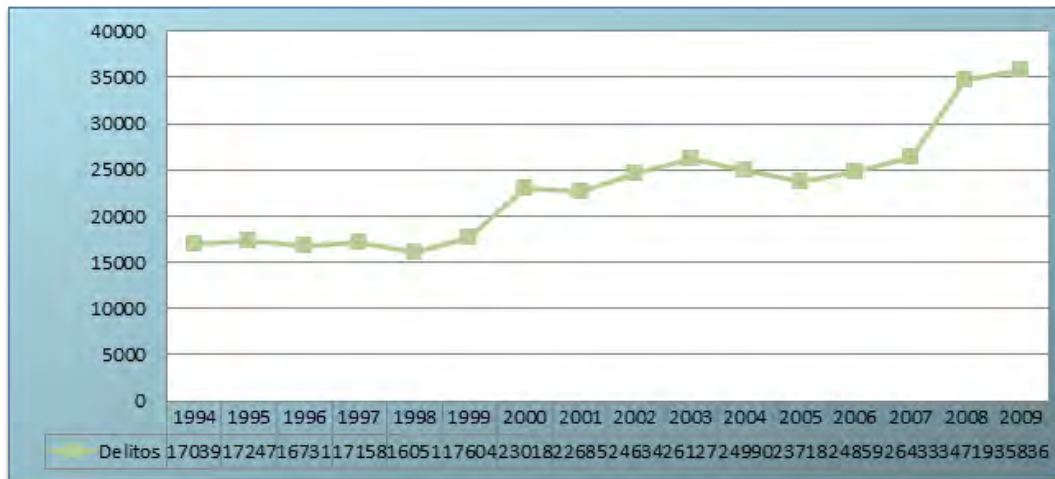
Por su parte, los delitos del fuero común son aquellos que afectan o dañan a los ciudadanos en sus personas y bienes, son sancionados por un código penal local y se clasifican en: delitos sexuales; fraudes de todo tipo y abusos de confianza; homicidio; robo o asalto, en cualquiera de sus modalidades, a casas habitación y de vehículos, daños, amenazas, despojos e incumplimiento de las obligaciones de la asistencia familiar (INEGI, 2008b).

Los delitos de fuero federal son manejados por la PGR. Entre estas transgresiones destacan las relacionadas a la salud (drogas), portación de arma de fuego, delitos contra instituciones bancarias y de crédito, entre otros.

Los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo se comportaron de la siguiente manera: en 1996 se registraron 16,731 delitos; para 1997 ascendió a 17,158 delitos registrados; y en 1998 se presentó una disminución al registrar 16,051 delitos en averiguaciones previas. Sin embargo, 1998 fue el penúltimo año en el que las cifras estuvieron por debajo de los 20,000 delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común, como se representa en la siguiente gráfica (ver gráfica 1).

En 1999 se registraron nueve tipificaciones de delitos: robo, lesiones, fraude, homicidio, daños, incumplimiento de las obligaciones familiares, amenazas, despojo y otros. Para el periodo de 2000 a 2005 se registran diez categorías: robo, lesiones, fraude y estafa, homicidio, daños, incumplimiento de las obligaciones familiares, amenazas, despojo, abuso de confianza y otros (Franco, et al. 2008).

Figura 2. Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo  
1996 – 1998.

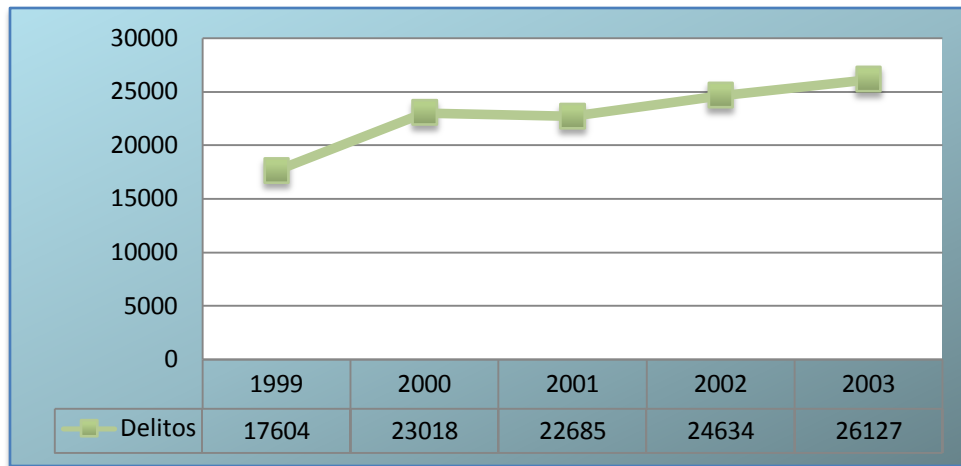


Fuente: Elaborado a partir de las tablas de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 2009 (INEGI, 2009c).

En la gráfica 2 podemos observar que a partir del año 1999 se presenta un aumento constante de los delitos registrados en averiguaciones previas del orden común, a partir de este año se inicia en el estado un aumento desmesurado de la delincuencia. En el 2001 Benito Juárez se sitúa con los rangos más altos en las tasas de tipos de delitos y en el 2002, Othón P. Blanco se coloca en la primera posición con más delitos. En los años 2003 y 2004 en Solidaridad y Othón P. Blanco se incrementa el número de delitos como, despojo, lesiones y amenazas (INEGI, 2009b).

De acuerdo con el *Atlas de Incidencia Delictiva de las principales ciudades de Quintana Roo*, en el 2005 Solidaridad ocupa la primera posición con una tasa de 3,153 delitos con el rango más alto en delito de robo con 1,268; homicidios 57; amenazas 89; y despojo 69. Le sigue Othón P. Blanco con 2,712 con delitos con valores muy altos, en lesiones 560; abusos 68; y otros 522. Para el año 2006 se anexa un factor más a la clasificación de la tabla de delitos registrados en Quintana Roo, con el delito de violación. En este año el municipio de Benito Juárez sigue conservando los valores más altos en incidencia delictiva, sin embargo, Solidaridad y Othón P. Blanco se aproximan a los valores más altos. Por ejemplo en lesiones, Benito Juárez tiene 36.3% y Othón P. Blanco 32.10% en cuanto a la tasa de delitos (Franco, et al. 2008).

Figura 3. Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo  
1999 - 2003

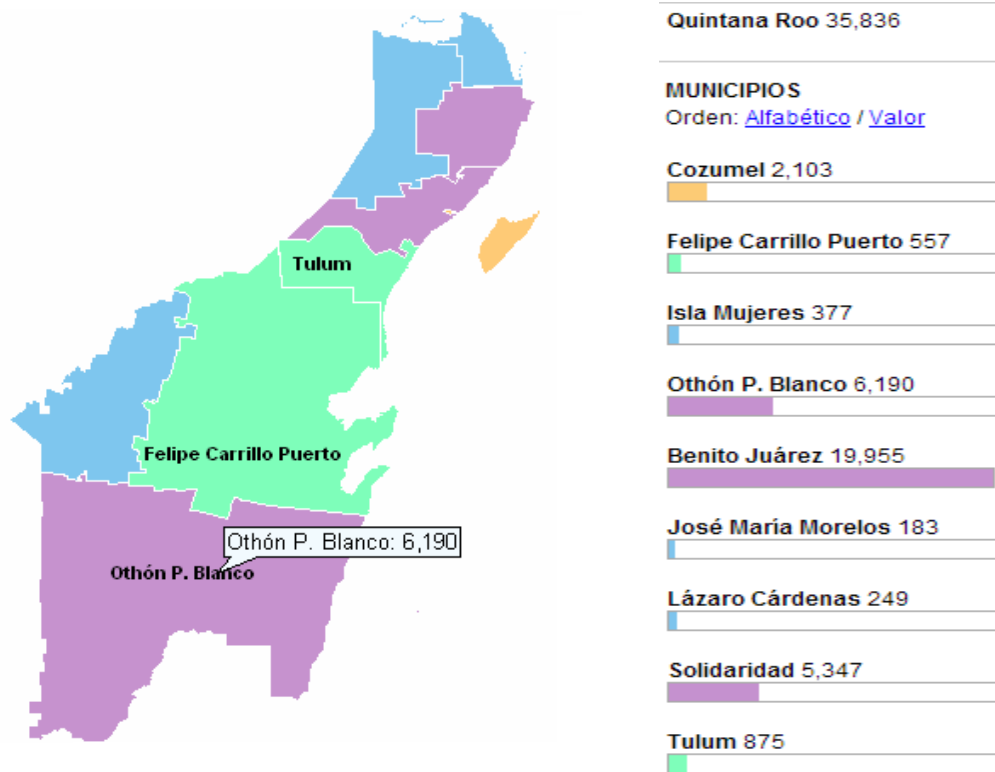


Fuente: Elaborado a partir de las tablas de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 2009 (INEGI, 2009b).

De acuerdo al mapa temático sobre delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común (Figura 4), dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la incidencia delictiva en el 2009 en los municipios y en el estado se comportó de manera heterogénea. En el estado se registraron 35, 836 delitos en averiguaciones previas, de los cuales los municipios que registraron mayor incidencia delictiva siguieron siendo en primer lugar Benito Juárez con 19,955; en segundo lugar Othón P. Blanco con 6,190; y en tercera posición Solidaridad con 5,347 delitos registrados en las agencias del Ministerio Público del Fuero Común en Quintana Roo.

En la publicación de las *Estadísticas sobre Seguridad Pública y Justicia 2010*, dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Quintana Roo destaca como cuarto lugar a nivel nacional en la tasa de delitos. Asimismo, ubica al estado en el octavo lugar nacional en la distribución porcentual de la población adulta que ha sido víctima de algún delito, con un 11.5%. A nivel peninsular, el estudio arrojó a Quintana Roo como primer lugar en la tasa de delitos cometidos (INEGI, 2011d).

Figura 4. Mapa temático de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 2009



Fuente: Elaborado a partir de las tablas de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común en Quintana Roo 2009 (INEGI, 2009b).

Respecto a las infracciones administrativas registradas por el juez u oficial calificador en 2008, Quintana Roo ocupa el quinto lugar nacional con 102,146 infracciones, cifra que lo ubica en el primer lugar de la Península.

Estas cifras nos revelan que la alta incidencia delictiva, al menos los delitos del fuero común, está relacionada con los municipios en donde se localizan las ciudades más desarrolladas como Cancún, Chetumal, Playa del Carmen y Cozumel. Las tres primeras son ciudades medias con más de 100,000 habitantes, por lo que puede verse afectado la dotación de servicios básicos, derivado del crecimiento poblacional acelerado.

#### ***4. Evolución y tipos de la delincuencia en Chetumal***

Puede esperarse un incremento de la delincuencia en cualquier sociedad que esté en crecimiento; claro, es función del gobierno controlar este fenómeno y mantener la seguridad, pues no puede existir un gobierno sin que brinde protección a cada uno de sus ciudadanos. Dicha función se va haciendo cada vez más insuficiente para el combate a la delincuencia.

Desde el año 1995 hasta 1999, en Quintana Roo se ha dado una tasa de crecimiento anual de la delincuencia de un 12.4 % (INEGI, 2011a). En cuanto al total de los registros en las agencias del Ministerio Público (MP) del Fuero Federal, Quintana Roo está en primer lugar a nivel peninsular con un total de 1,722 delitos (Nota de Quintana Roo, 25 de julio de 2011).

El estado de Quintana Roo es atractivo y presenta las condiciones “idóneas” que favorecen la proliferación de la delincuencia organizada, por factores como la ubicación geográfica, los exitosos destinos turísticos y las ciudades en crecimiento como Chetumal. Si bien, el incremento de los índices de delincuencia, ha sido una constante en toda la República, durante los últimos años en la capital del estado dicho incremento resulta más notorio. Para el año 2000, se presenta en Chetumal un incremento de los delitos, contrastando con las cifras que indican que había permanecido constante durante la década de 1990. En el 2001 la PGR identificó a la ciudad de Chetumal como una de las principales rutas usadas para el tráfico de migrantes, mercancías y narcóticos.

Drogas, homicidios, robos a casas habitación, llamadas de extorción, tráfico, secuestros, violencia sexual etc. Estos son algunos de los delitos que presenta nuestro estado y en la actualidad nuestra ciudad capital. La violencia ha llegado a la vida de los capitalinos y ésta ha cambiado el modo de vida.

Como ya hice mención en la capital del estado la forma de vida ha ido cambiando con el paso del tiempo, con el desarrollo de la ciudad y claro con los problemas que esto acarrea. Hace diez o doce años era muy común escuchar entre los habitantes comentarios como: “Chetumal es una ciudad muy tranquila”, “es una ciudad aburrida”, “nunca pasa nada interesante”, etc. La proliferación de estos comentarios era casi homogénea entre la

población, existía una escasa incidencia delictiva, problemas como el pandillerismo que surge a final de la década de 1990 dio lugar al problema social más grave de la ciudad en ese entonces, así como lo reflejan las notas periodísticas que empezaron a dar seguimiento a esta problemática: “Pandillas alteran el orden público. Lo que parecía muy lejano que llegara a ocurrir en esta tranquila ciudad, ahora es una realidad. El pandillerismo avanza rápidamente, arrastra a jóvenes que podrían ser gente de bien” (Ecos del Caribe, 27 de noviembre 1999, párr.3).

Jóvenes con vestimenta extraña como pantalones anchos (Cholos), playeras sin mangas, con pañuelo en la cabeza y armados con cadenas, piedras, y machetes, se reunían hasta altas horas de la noche en las colonias populares, se convirtieron en la principal problemática de alteración del orden público, peleas entre pandillas de colonias rivales fue el comienzo, posteriormente el consumo de bebidas alcohólicas y la toxicomanía se apoderaron de estas bandas juveniles, lo que propiciaba enfrentamientos más salvajes, tentativas de homicidio, asaltos y gran cantidad de violaciones al bando de policía y buen gobierno del municipio de Othón P. Blanco.

Sin embargo en la actualidad el pandillerismo no ha sido contenido, las bandas juveniles se han incrementado y han cambiado su modo de operación. Cuando iniciaba esta problemática urbana, eran comunes las disputas entre pandillas rivales por defender su colonia de otros grupos, alardeaban frente a sus novias, o demostrar su “valentía”. Sin embargo las pandillas de hoy en día, son grupos de jóvenes en su mayoría “ninis”, ni trabajan ni estudian; que se dedican al narcomenudeo, planean robos a casa habitación o los asaltos a transeúntes y comercios, desbalijan automóviles y roban motocicletas.

En el 2012 se identificaron un promedio de 35 pandillas integradas por jóvenes de entre 13 y 25 años de edad solo en la capital; cada una de las bandas cuenta con alrededor de 10 a 15 integrantes. De acuerdos con registros de la Policía Municipal Preventiva (PMP), en el año se ha detenido aproximadamente a dos mil sujetos vinculados con estas bandas delictivas. Los lugares en donde se detectaron una mayor concentración de las bandas juveniles abarca las colonias Lagunitas, Solidaridad, Residencial Chetumal, Payo Obispo 1 y 2, Magisterial, Proterritorio y el Fraccionamiento Las Américas 1, 2 y 3 (Palma, 28 de septiembre de 2012).

Las pandillas más conocidas en Chetumal son: la "R-15", "Los Quesitos", "Los fantasmas", "Los Tobas", entre otras. La mayoría de ellas no tiene un cabecilla o líder directo para realizar los actos delictivos. Los delincuentes generalmente utilizan objetos punzocortantes, cadenas, piedras, botellas de vidrio, entre otros, para intimidar a sus víctimas y despojarlas de sus pertenencias. De abril de 2011 a junio de 2012, suman más de ocho mil personas detenidas por esta causa (Palma, 28 de septiembre de 2012).

El pandillerismo que comenzó hacia finales de la década de 1990, se fue convirtiendo en un problema social serio. Asimismo surgen y aumentan situaciones a las cuales no están acostumbrados los ciudadanos y que causan preocupación al percatarse de la incompetencia de las autoridades para hacer frente a dichas situaciones. En el 2006 fue el año donde se registraron acontecimientos delictivos que se pensaban muy lejanos que llegaran a ocurrir en Chetumal, por ejemplo, el 14 de agosto de 2006, sujetos desconocidos arrojaron dos granadas de fragmentación en el patio de la subdelegación de la PGR de la capital del estado. Esto causó un operativo masivo en la ciudad y en sus dos salidas y por primera vez la PGR pidió la intervención de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) (El Universal, 14 de agosto de 2006).

Otro acontecimiento en ese mismo año fue cuando se encontró el cadáver de un hombre, de alrededor de 30 años de edad, que presentaba varios impactos de bala, cerca del basurero municipal, se presume que este acontecimiento fue producto de un comando armado de delincuentes que operaba ya en la ciudad (SIPSE, 18 de noviembre de 2008).

En el 2008 se presentó una balacera en las inmediaciones del club de juegos Yak, de la Plaza de las Américas, en la capital quintanarroense. En este incidente fueron detenidos siete asaltantes que irrumpieron en dicho club, por lo que elementos de la corporación estatal se enfrentaron a balazos con los delincuentes logrando su captura.

Estos son algunos casos que se han presentado en la ciudad, son situaciones delictivas relativamente nuevas en el acontecer de la vida diaria de la población y que están por acabar con la tranquilidad que caracteriza a esta parte de la entidad.

En el municipio de Othón P. Blanco, la incidencia de delitos se traslada de una colonia a otra y en Chetumal, el robo a casa habitación y comercio se disparó en un 70% sólo en el 2011 y se ha presentado un alza en delitos como el robo con violencia, homicidios, llamadas de extorsión, entre otros (León, 5 de enero de 2010).



Como ya se mencionó, una de las principales problemáticas que agobian a los capitalinos es el robo en todas sus modalidades. El robo a casa habitación se ha convertido en un dolor de cabeza de las autoridades municipales en Othón P. Blanco, debido a que se acentúa entre semana, cuando la mayoría de los habitantes realizan sus actividades laborales. Gumersindo Jiménez Cuervo, director de la PMP, advirtió que han detectado por internet algunas claves que se colocan en los domicilios para advertir cuáles están desprotegidas, para ser atracadas. Las horas en que se presenta la mayor cantidad de robos en casa habitación son entre las 8:00am y 12:00am, siendo de lunes a viernes cuando los delincuentes están más activos, ya que los fines de semana las familias están en sus domicilios. El promedio de robos es de 2 a 8 diarios, dependiendo de algunos meses, ya que en las estadísticas delictivas de la PMP, el mes de diciembre es cuando se tiene el menor número de atracos (Rivera y Mena, 8 de octubre de 2012).

En la revista “Estos Días”, número 254, con fecha del 21 de mayo de 2012, Emanuel Martínez describe que tanto los dirigentes de los cuerpos de policía estatal y municipal distan en cuanto a la percepción de la delincuencia en la ciudad. El autor menciona que el secretario de Seguridad Pública, Bibiano Villa, afirma de manera reiterada que en la zona sur de la entidad “la situación está bajo control”, y asevera que en esta región no existe inseguridad, pues los índices de delincuencia son muy bajos” (p.31).

Sin embargo los reportes de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) estatal, revelan que las llamadas al número de emergencia 066 se han incrementado en 45 % en los primeros meses del 2012. Por otro lado, el director de la policía PMP en Othón P. Blanco, Gumersindo Jiménez, confirmó que desde febrero a mayo de 2012 aumentaron los asaltos a transeúntes, robos a vivienda y extorciones a empresarios. El director de la PMP estima que al día se cometen entre ocho y diez robos a casas tan solo en la ciudad. Una comparación con los datos publicados en la página del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) revela que Chetumal es la séptima ciudad capital con mayor número de robos a casa habitación. El promedio nacional es de dos atracos al día (Martínez, 2012).

Sin duda alguna el robo a casa habitación esta fuera de control en Chetumal, y sigue en aumento al igual que el robo de automóviles y de motocicletas a plena luz del día, siendo las comunidades rurales los principales mercados de las bandas organizadas para el comercio de los artículos hurtados. La Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE),

en conjunto con las policías estatal y municipal, han realizado operativos en búsqueda de las unidades robadas, siendo los talleres mecánicos –en las zonas rurales– en donde se han encontrado estos vehículos, pues al ser hurtadas son trasladadas hasta las comunidades de la ribera del Río Hondo para ser comercializadas al mejor postor hasta en dos mil pesos (Palma, 4 de octubre de 2012).

Las zonas donde más robos de autos y motocicletas se registran en la ciudad son la Plaza de las Américas; así como en las colonias Centro, Proterritorio y Fraccionamiento Caribe. El robo de automóviles advierte la existencia de bandas delictivas organizadas que realizan los atracos, debido a la rapidez en que estos delincuentes son capaces de forzar las cerraduras, identificar los mecanismos de seguridad como los interruptores de obstrucción de la gasolina y silenciar las alarmas.

También es debido mencionar que la mayoría de los robos de automotores se cometen a plena luz del día y muchas veces son utilizados para escapar después de cometer otros delitos como robar Oxxos, farmacias, casas habitación, a transeúntes y, últimamente, cajeros automáticos. Posteriormente los delincuentes dejan abandonadas las unidades en lugares poco transitados, o bien en talleres mecánicos, para que sean desblijados. Lo anterior evidencia la presencia de grupos delictivos organizados con una alta profesionalización del robo y no solo de ladrones improvisados o personas que ven la ocasión y la situación perfecta para cometer el desfalco.

Asimismo, al encontrarse la ciudad en una zona de frontera se enfrenta a problemáticas tales como el contrabando; el tráfico de armas, mercancías, personas y drogas; la presencia de población flotante y demás situaciones delictivas de “paso” que deterioran la tranquilidad de la ciudad. Sin duda alguna, el carácter de ciudad tranquila de Chetumal está quedando en el pasado, es cuestión de tiempo para que la ola de violencia e inseguridad de la zona norte del estado y del resto del país llegue hasta esta ciudad, pues ya se empieza a tener mayor afluencia de narcomenudistas y mayor presencia de la delincuencia organizada.

Una década atrás la presencia de mafias de narcotraficantes en el estado parecía muy lejana, sin embargo en la actualidad ya es toda una realidad. La infiltración del narcotráfico está avanzando, tal como lo refiere el comandante de la XXXIV Zona Militar, el General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Anastasio García Rodríguez, quien

afirma que en Quintana Roo hay evidencia de la participación de los Zetas y del Cartel del Golfo, pero que por ahora no se puede afirmar la presencia de la Familia Michoacana, Templarios o Mata Zetas. En Quintana Roo desde el 2005 se comenzó a ver la llegada de estos grupos, pero fue en el 2006 cuando comenzaron a matarse entre ellos (Espadas, 24 de octubre de 2012).

Por su situación geográfica, Quintana Roo es un punto estratégico para la distribución de narcóticos, por aire, mar o tierra, aunado a una frontera descuidada y con poca vigilancia. Así, Chetumal, al ser una ciudad fronteriza, está inmersa en la inminente posibilidad de ser ocupada por alguno de estos cárteles que trafican enervantes. En Othón P. Blanco ya se han capturado células pertenecientes a los Zetas, quienes eran los distribuidores de droga en gran parte de la ciudad.

De igual manera, cerca de la capital del estado, el 28 de septiembre de 2012, elementos del grupo táctico Zorros de la Policía Estatal Preventiva capturaron a tres personas pertenecientes a la banda delictiva “Los Pelones”, quienes tenían en su poder un arsenal de armas de fuego como varias armas cortas, una ametralladora UZI, una escopeta, cargadores y cartuchos útiles de diferentes calibres (Novedades de Quintana Roo, 29 de septiembre de 2012).

Quintana Roo es uno de los estados del país con mayor presencia de la delincuencia organizada, solamente por debajo de estados como Chihuahua, Monterrey, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas entre otros. Virgilio Andrés Méndez, comandante de la X Región Militar con sede en el estado de Yucatán, afirma que es necesario transitar de un modelo de seguridad centrado en la persecución y el castigo, hacia un modelo preventivo basado en evitar las causas del delito, como lo serían el abandono de espacios públicos, la desintegración comunitaria, la desconfianza hacia las autoridades, el incremento del consumo de drogas ilícitas y la ausencia de valores cívicos, entre otros (Palma, 12 de septiembre de 2012).

La impresión de ciudad cálida y tranquila está por desaparecer en Chetumal. Se pudiera decir que es el costo del crecimiento, de la llegada de las plazas comerciales, de la creación de nuevas colonias y del aumento de la densidad poblacional. Sin embargo, considero que no es justificable decir que hay más delincuencia por que la ciudad creció o porque es culpa de los migrantes, el gobierno no debe evadir su responsabilidad tanto en la

planeación del desarrollo urbano, como en lo relacionado con proporcionar seguridad a la población u oportunidades laborales.

### ***5. La percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad en la entidad***

La seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. De igual forma la seguridad pública ha sido entendida como una función del Estado, como manifestación efectiva de la acción gubernamental para mantener el orden público. Éste consiste en una situación exterior de tranquilidad en una comunidad; es decir el mero orden de la calle, que no existan agresiones violentas, motines, revueltas, poniendo el énfasis en el orden que da tranquilidad al estado mismo (González, et al. 2007). En contraste, la inseguridad se percibe básicamente como la ausencia de la seguridad pública, o sea, estar inmerso o sufrir de un entorno de delincuencia como robos, extorción, secuestros, fraudes, etc.

Comúnmente la delincuencia se aprecia como el conjunto de delitos observables en un grupo social de una determinada región, así como en un lapso de tiempo específico. Mientras que el delincuente es la persona que interviene en un delito tanto en acciones u omisiones dolosas o culposas que estén penadas por la ley. El carácter de delincuente lo adquiere el sujeto que participa en un acto punible tanto en calidad de autor, cómplice o encubridor.

En la actualidad la inseguridad se hace presente en la vida cotidiana de los habitantes del estado de Quintana Roo. Tras la publicación de las *Estadísticas sobre Seguridad Pública y Justicia 2010* por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 21 de julio de 2011, Quintana Roo aparece como cuarto lugar a nivel nacional en cuanto a tasa de delitos, únicamente rebasado por el Distrito Federal, Aguascalientes y Estado de México, pasando a ser el quinto estado más seguro del país, a uno de los primeros cinco con mayor incidencia delictiva.

El secretario de Seguridad Pública de Quintana Roo, Carlos Bibiano Villa, en reiteradas ocasiones ha expuesto que la inseguridad en la ciudad capital está bajo control, y que aún no se puede hablar a ciencia cierta de la presencia de la delincuencia organizada en la capital del estado. Sin embargo, como ya se ha mencionado precedentemente es en la zona norte donde la delincuencia organizada se ha establecido y por consiguiente es donde más ha crecido el problema de la inseguridad. En el sur del estado la situación es relativamente diferente, también se han presentado hechos violentos de la delincuencia organizada, aunado a una región de frontera que carece de vigilancia y, por consiguiente, representa un peligro latente para la ciudad fronteriza de Chetumal y las comunidades de la ribera del Rio Hondo.

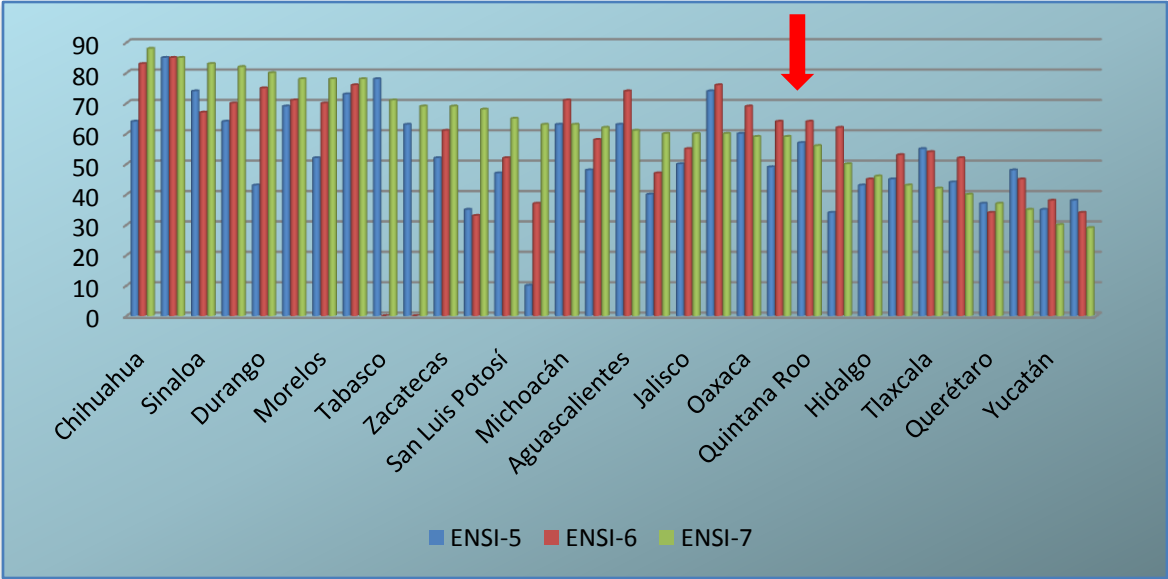
En un estudio de la consultora norteamericana en temas de seguridad Kroll, se asegura que Quintana Roo es un riesgo para los estados de la Península de Yucatán. Autoridades en materia de seguridad e impartición de justicia coinciden en que se debe reforzar la seguridad fronteriza entre Quintana Roo y países centroamericanos, como Belice y Guatemala, reconocidos focos rojos por tráfico de drogas, armas y personas. Esta consultora con sede en Nueva York y con más de 38 años de experiencia en investigación sobre seguridad, plantea tres escenarios a corto plazo para Quintana Roo:

- a) La disputa del territorio entre los cárteles de La Resistencia, es decir el Milenio, Golfo y la Familia Michoacana;
- b) Que los Zetas aumenten sus actividades delictivas como la extorsión, el secuestro, el robo de vehículos, el cobro de derecho de piso, para financiar la batalla que libran con La Resistencia en otros sitios del país;
- c) Una tercera vía, es un desmembramiento interno de los Zetas, lo que provocaría más ejecuciones y actos violentos entre sus integrantes, indica el estudio (Carrillo, 28 de febrero de 2008).

La percepción o sensación personal de la posibilidad de ser víctima de un delito, la podemos conocer a través de las encuestas de victimización que mide los porcentajes de delitos no denunciados y no registrados (cifra negra), la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad y sobre la actuación de sus autoridades, entre otros aspectos. El Instituto

Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), lleva a cabo la encuesta de victimización en México a partir del año 2002. Los últimos resultados de la Encuesta Nacional de Inseguridad ENSI son del año 2009 y corresponden a la Séptima Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI/7), en su informe de resultados hace una comparación entre los datos de las ENSI-5 y ENSI-6.

Figura 5. Percepción de la inseguridad en la entidad 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSI-6 y ENSI-7.

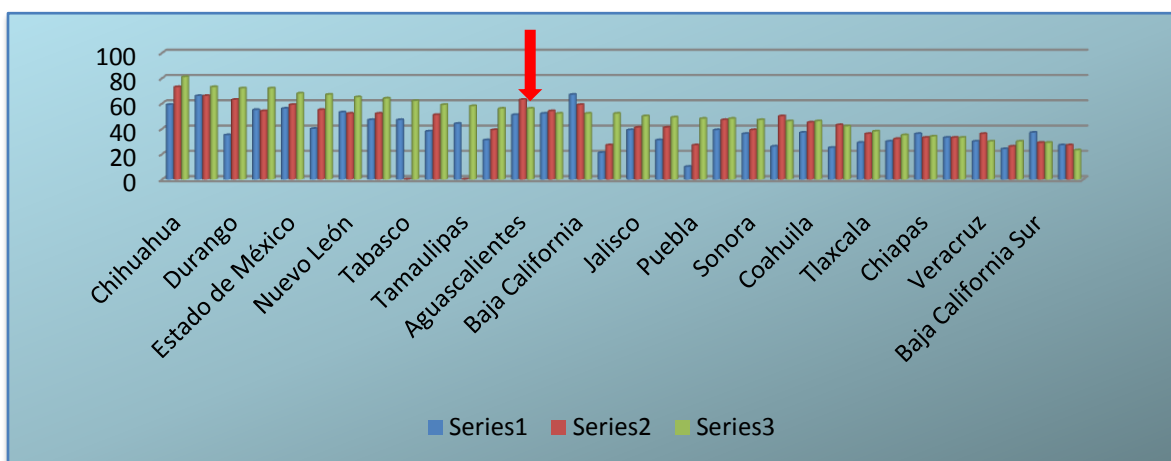
Los resultados de la ENSI-7 muestran una disminución en la percepción de la inseguridad en Quintana Roo, ubicando al estado en el sitio 23 de las 30 entidades federativas, descendiendo 14 sitios respecto a los resultados de la ENSI-6 que lo ubicaba en el lugar número 9 del ranking de las ciudades más inseguras.

Si comparamos al estado de Quintana Roo con Yucatán y Campeche, podemos observar que se presenta una mayor percepción de la inseguridad en Quintana Roo, mientras que en Yucatán y Campeche la población considera a su estado menos inseguro, por debajo de la media nacional (Figura 5)

## 6. Percepción de Inseguridad en el municipio Othón P. Blanco

En la ENSI-7 de igual forma se presentan los resultados del porcentaje de la población que considera su municipio o delegación insegura. Podemos observar que en Quintana Roo se presenta una disminución porcentual de la población que se siente insegura en su municipio, con 52% de acuerdo a los resultados de la ENSI-7 del 2010, que contrasta con la ENSI-6 del 2008 con un resultado del 54%. Asimismo, se ubica al estado en el sitio 14 de las 30 entidades federativas, descendiendo 5 sitios respecto a los resultados de la ENSI-6 que lo ubicaba en el lugar número 9 del ranking de los estados más inseguros.

Figura 6. Percepción de la inseguridad en el Municipio



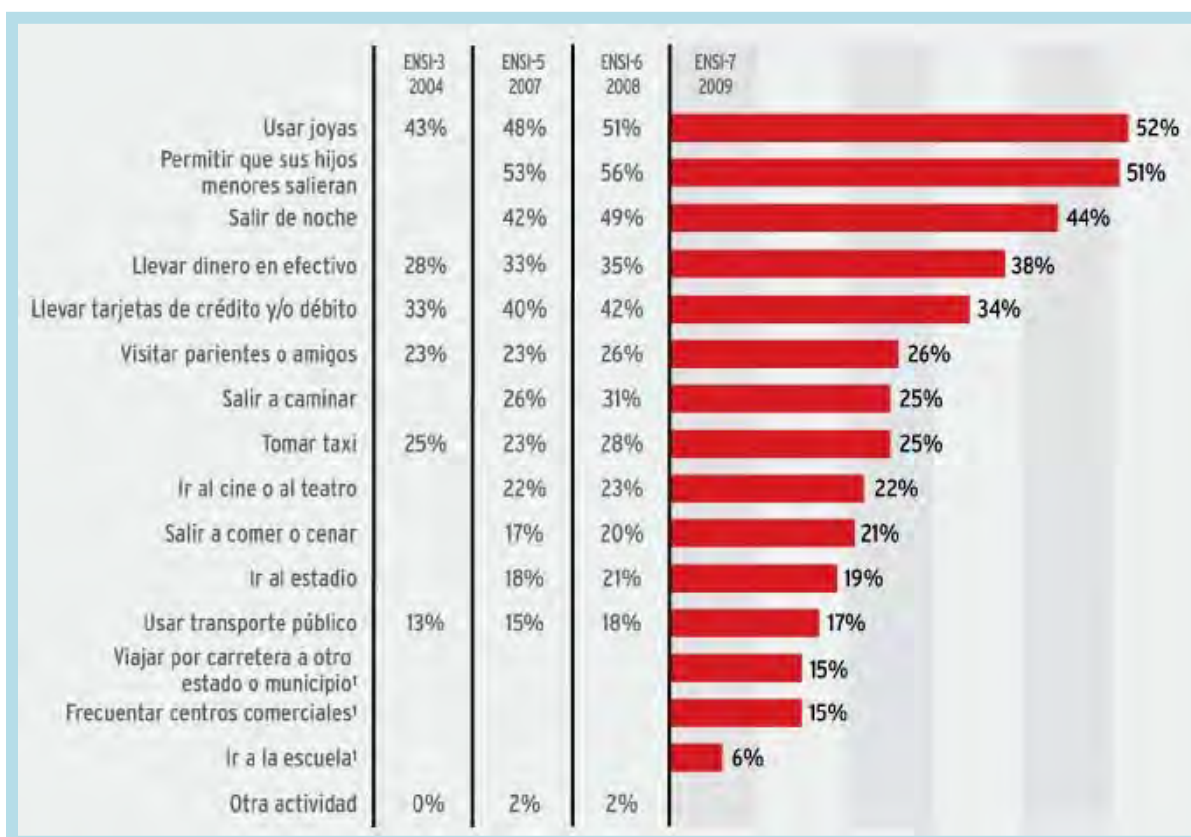
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSI-6 y ENSI-7.

## 7. Percepción del temor a ser víctima de algún delito

Los resultados de la ENSI-7 refleja que durante el 2009 la delincuencia afectó en mayor proporción la calidad de vida de las personas, con respecto a los años anteriores, pues aumentó el porcentaje de las personas que dejaron de realizar algunas actividades que percibían como potencialmente peligrosas como usar joyas, permitir que sus hijos menores

salieran, salir de noche, llevar dinero en efectivo y llevar tarjetas de crédito y/o débito principalmente, por el temor a ser víctimas de algún delito como robo, asalto, secuestro, etc. (Figura 7).

Figura 7. Percepción del temor a ser víctima de algún delito en el estado de Quintana Roo



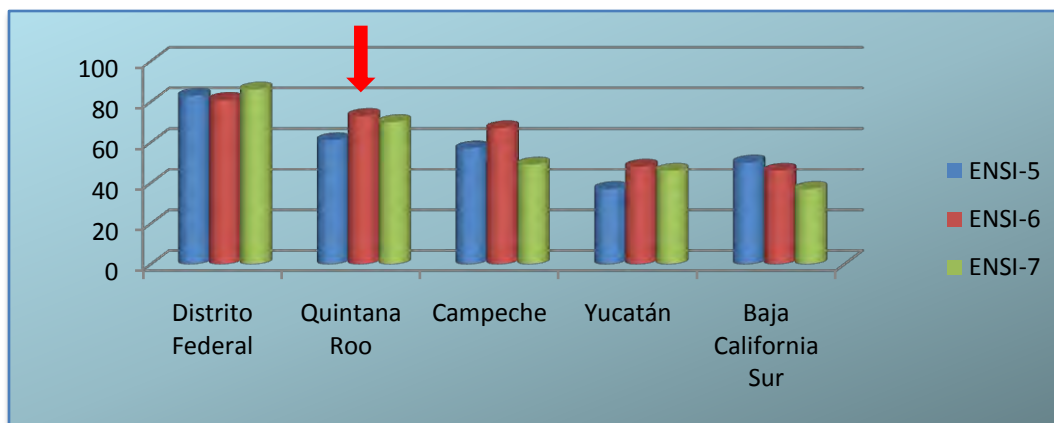
Fuente: ENSI-7

En la siguiente gráfica (Figura 8) podemos observar un comparativo entre la entidad que posee el resultados más alto, los tres estados de la Península de Yucatán, y la que posee los resultados más bajos sobre la percepción del temor. Muestra el porcentaje de personas que dejaron de hacer por lo menos una actividad por temor a ser víctimas. El primero es el Distrito Federal, con los porcentajes más altos de las ENSI-5, ENSI-6 y ENSI-7, con un 83%, 81% y 86% respectivamente; Quintana Roo se encuentra en la octava posición con 62%, 73% y 70%, siendo de esta forma el estado de la Península que posee los porcentajes más altos y por arriba de la media nacional que es de 66 %; Campeche tiene resultados de



57%, 67% y 49%; mientras que Yucatán posee 37%, 48%, 46%; y el estado con los resultados más bajos es Baja California Sur con 50%, 46% y 37% (ver Figura 8).

Figura 8. Porcentaje de personas que dejaron de hacer por lo menos una actividad por temor a ser víctimas de delitos



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSI-6 y ENSI-7.

## 8. Percepción sobre medidas de seguridad

Los resultados de la ENSI-7 arrojan que Quintana Roo ascendió del quinto lugar a la primera posición, con respecto a la encuesta anterior, liderando a nivel peninsular y nacional el puesto como entidad que ha tomado al menos una medida de seguridad para protegerse de la delincuencia. Yucatán se encuentra en la novena posición con un 38%; y Campeche en el lugar 21, con un 33%, siendo de esta forma la única entidad de la Península por debajo de la media nacional, que es de 35%.

La delincuencia es una de las problemáticas más serias que afectan a la ciudadanía y debería ser una preocupación para las autoridades. Considero que la delincuencia se ha apoderado del estado, como he demostrado la incidencia delictiva por lo menos se ha duplicado desde finales de la década de 1990 hasta nuestros días, mientras que en la ciudad de Chetumal el panorama no es muy diferente. Durante la última década la ciudad ha experimentado una serie de transformaciones propias de una ciudad en crecimiento, como

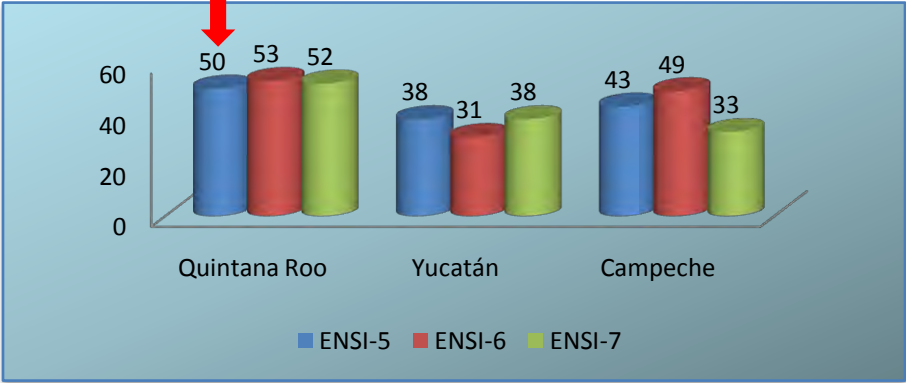
la ampliación de la mancha urbana, aumento de la densidad poblacional, etc. Asimismo se presentan una serie de afectaciones graves a la tranquilidad que caracteriza a la ciudad por el incremento de la delincuencia.

En Chetumal a partir del año 2000 se empieza a registrar un aumento de la incidencia delictiva. Al principio podíamos pensar que eran situaciones ordinarias como robos, escándalos en la vía pública y enfrentamientos entre pandillas, sin embargo esta problemática no fue debidamente atendida. Por ejemplo, el pandillerismo se fue agudizando, hasta convertirse en una de las principales problemáticas de inseguridad pública, asimismo se empiezan a presentar situaciones delictivas a las que no están acostumbrados los ciudadanos, como los homicidios, las llamadas de extorsión, los secuestros y sobre todo la presencia de carteles del crimen organizado.

A consecuencia de la agudización de la delincuencia en la ciudad, el modo de vida de los chetumaleños está cambiando por temor a ser víctima de la delincuencia. Por ejemplo, los espacios de recreación en las colonias populares están dejando de ser aprovechados para la convivencia social y la recreación.

En la siguiente gráfica se presentan los resultados de los tres estados de la Península, respecto al porcentaje de los hogares que tomaron al menos una medida de seguridad para protegerse de la delincuencia como colocar cerraduras, colocar rejas o bardas, aumentar seguridad para el auto, acciones conjuntas con sus vecinos, tener perro guardián, poner alarmas, etc.

Figura 9. Porcentaje de hogares que tomaron al menos una medida de seguridad



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSI-6 y ENSI-7.7

## **CAPÍTULO II. LA REACCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL CONTRA LA DELINCUENCIA**

### ***1. La necesidad de la seguridad en las sociedades desde la Filosofía clásica***

Quiero comenzar con ideas de algunos filósofos clásicos en cuando al rol del ser humano respecto a la conformación de la sociedad y el Estado. Para Aristóteles el hombre juega un papel importante en la conformación de las sociedades, por naturaleza tiende a asociarse por la necesidad de interactuar con otras personas y posteriormente que esto les permita alcanzar algún beneficio, se dice que el hombre es un animal político (Zoon Politikon), pues a diferencia de los animales posee la capacidad natural para hablar y para relacionarse políticamente, lo que le permite evolucionar de una forma gradual. Sin embargo la estabilidad y tranquilidad solo puede obtenerse mediante la organización de la sociedad.

Por otro lado, Hobbes (1999) reconoce la existencia de leyes éticas naturales, pero éstas solo pueden desearse, ya que sin la existencia de un determinado poder que pueda garantizar su cumplimiento serían inútiles. Es por esta razón que se necesita la existencia de una autoridad que regule, el comportamiento de los individuos, no que los controle sino que garantice que no se altere el orden y que mantenga unido al Estado

Maquiavelo, en el siglo XVI, consideró que es necesaria la participación de un gobernante y gobierno fuerte. El gobernante debía tener en cuenta esta naturaleza maligna de los hombres, pues para poder gobernar de forma adecuada es necesario que lo haga con cordura, pero al mismo tiempo hay que pensar como un hombre perverso, para poder actuar de acuerdo a situación.

En su *Tratado de la paz perpetua*, escrito en el siglo XVIII, Kant (1994) apoya el establecimiento de Estados republicanos. Señala que el Estado nace cuando los seres humanos decidimos dejar a un lado nuestra vida salvaje o de estado natural y mediante un

pacto nos sometemos a las leyes y al marco legal con la finalidad de formar un estado de derecho, o sea en un Estado donde exista una constitución civil y la población ceda parte de su soberanía a un nuevo orden donde se garanticen los derechos y de esta forma se pueda asegurar un desarrollo

la reunión de muchos en algún fin común, puede hallarse en cualquier contrato social; pero la asociación que es fin en sí misma (...) es un deber incondicionado y primero, sólo hallable en una sociedad que se encuentre en condición civil, es decir, que constituya una comunidad (p.65).

A diferencia del pensamiento de Aristóteles, que veía al hombre como un animal social, Hobbes (1999) sostenía en 1651 que la sociedad surge de un acuerdo basado en la búsqueda de la seguridad por temor a los demás. Sostiene que en el estado de naturaleza el hombre vive en “una guerra tal que es la de todos contra todos”. El hombre es un lobo para el hombre, sin embargo éste sigue siendo un ser racional y consciente del caos que representa su vida en estado natural, tiende a superar el desorden y la inseguridad mediante un pacto social en donde los individuos ceden sus derechos en favor de un tercero, surgido de este contrato, es decir el Estado o la República (pp. 102-107).

Cuando se integra una sociedad, surge de igual manera la necesidad de protección y defensa de sus intereses, se empiezan a designar funciones de defensa de la comunidad a los individuos más aptos para dichas tareas. A estos hombres encargados de salvaguardar el orden se les confiere de igual manera la facultad de usar la fuerza como medio necesario para mantener el orden.

Vemos como con el surgimiento del Estado moderno, empiezan a aparecer también mecanismos encargados de proporcionar seguridad a los ciudadanos. Resulta indispensable que el gobierno mantenga el orden público y, sobre todo, la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. En este sentido, surge toda una red de leyes, instituciones e instancias encargadas de dirimir los problemas que amenace la seguridad de la comunidad política conocida como Estado.

## ***2. El modelo de seguridad nacional mexicano y su evolución***

Un modelo de seguridad es la expresión formal de una política de seguridad que se materializa en mecanismos y estrategias que responden a los intereses u objetivos planteados. Asimismo, el término seguridad puede adquirir diversos sentidos según el enfoque de estudio al que haga referencia. A partir del tipo de conflicto que enfrenta cada país o del discurso político desarrollado se toman acciones en materia de seguridad. Los resultados positivos o negativos responden directamente al modelo de seguridad implementado.

En México y en varios países, se ha vivido por décadas con diferentes acepciones de la categoría seguridad nacional. Desde 1946 a finales de la década de 1970 “hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana, es a partir de 1980 cuando los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana” (Aguayo, 1990, p.107).

Por una parte, la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en México, en materia de seguridad nacional, y

el acentuado desinterés público han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen su papel... o si, por lo contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (Bohórquez & Soriano, 1995, p. 58).

Al respecto, Carlos Montemayor, estudioso de la seguridad nacional en México afirma que este concepto en la teoría y práctica:

no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma... Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público (20 de abril de 1994).

Las referencias a la seguridad nacional, en el marco teórico y conceptual, se relacionan al menos a tres ideas, una relacionada con la integridad territorial de los países; la otra más abarcadora, contemplando aspectos como lo social, el medio ambiente, etc.; y en América Latina se relacionó con la acción represora del Estado y la defensa de los intereses de oligarquías o élites en el poder. En un sentido restringido del concepto de seguridad nacional, se refiere únicamente a la defensa de un Estado frente a agresiones armadas externas por medio del incremento de las fuerzas militares, en donde el Estado es el ente primario de protección.

Al referirse a la seguridad nacional en México recordamos el discurso del ex presidente Miguel de la Madrid, quien hablaba de la importancia de mantener la cooperación internacional sin que implicara la afirmación de un Estado sobre otro. Lo importante era establecer acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques. Entonces la seguridad nacional en México estaba, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad del desarrollo del país. Posteriormente, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, con la finalidad de reorientar la política en materia de seguridad nacional al sector civil y al desarrollo integral de la nación, sin embargo, a pesar de los esfuerzos los resultados fueron fallidos, debido a que este gabinete solo incluía a la Secretaría de Gobernación, Relaciones exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la PGR, lo que evidenciaba la falta de instancias cercanas al área social evidentemente existía una contradicción en el entendimiento de la seguridad nacional y se podría decir que era un ejercicio retórico para cubrir la naturaleza coercitiva de la seguridad (Curzio, 1998, pp. 11-12).

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se reconoció que las circunstancias internas de México ponían en riesgo al sistema político y que la seguridad nacional tenía que encaminarse a asegurar el funcionamiento del régimen democrático, a través de la justificación social y la estabilidad interna. Esta visión contemplaba, como puntos primarios en materia de seguridad nacional, aspectos de política exterior como la no intervención, cooperación internacional, el no militarismo, el apego al derecho, el respeto mutuo, la negociación para resolver controversias. Todo lo anterior estaba contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), no obstante, la estrategia fracasó debido a que el

gobierno zedillista se enfrentaba a levantamientos armados con ejércitos como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) con los cuales no se logró resolver alguna controversia por medio de la negociación (Queletzá, 2011, p. 7).

Carlos Pérez (2006) menciona que cuando la Organización de la Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se pronunciara en su informe sobre Desarrollo Humano de 1994 por una nueva valorización de las necesidades humanas de desarrollo y la problematización de los riesgos y amenazas que sufren los individuos como la prioridad de los Estados, se creó un nuevo concepto de análisis de la seguridad nacional y la seguridad humana. Estas ideas se referían a que la seguridad debía centrarse en las personas: que la seguridad se ve amenazada no sólo por la violencia física, sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad. Esta innovación en el concepto fue asumido prácticamente, al menos por los países pertenecientes a la ONU, colocando el tema en un lugar prioritario en las agendas gubernamentales (p.60, 62).

El modelo de seguridad mexicano incluyó las posturas que fijaba el PNUD de 1994, incorporando una visión más amplia del concepto de seguridad. Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada se evidencia esta postura y la asienta en el PND 2001-2006, estableciendo que:

México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos (Fox, 2001).

Sin embargo, como en muchas ocasiones, lo anterior solo quedó plasmado en el discurso y no se desarrolló en el plano estratégico, pudiéndose percibir que en el Estado mexicano, cuando se refiere a temáticas relacionadas a la seguridad nacional, incurre en contradicciones discursivas y no se desarrolla plenamente la esencia del concepto.

Esta idea se reafirma con la definición que propone el Estado mexicano sobre seguridad nacional expresado en el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional (LSN),

aprobada el 31 de enero de 2005. Esta ley entiende por seguridad nacional “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” (LSN, 2005); asimismo, prevé como acciones estratégicas: La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos, la preservación y la defensa de la soberanía, independencia y territorio nacionales; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad del pacto Federal; la defensa legítima del Estado respecto de otros Estados y la preservación de la democracia.

Queda de manifiesto que:

la seguridad nacional se circunscribe a acciones inmediatas, entiéndase reactivas, tácticas y operativas que de antemano suponen un proceso distinto a las acciones estratégicas que implican el desarrollo de inteligencia y políticas públicas tendientes a minimizar o erradicar el problema (Queletzú, 2011, p. 7).

Podemos entender que la seguridad nacional en México se limita meramente al aseguramiento del Estado y no de los ciudadanos, esta situación contradice los fines que se plantearon en el PND 2001-2006, evidenciando una vez más que las buenas intenciones se quedarían meramente en el discurso y nunca se desarrollarían en el plano estratégico. Con todo lo anterior queda entendido que el modelo mexicano de seguridad nacional, hasta el 2006, era un modelo tradicional que intentó incorporar los elementos establecidos por el PNUD pero solamente en el plano del discurso.

La situación expuesta anteriormente se reproduce en el PND elaborado en los inicios del gobierno del presidente Felipe Calderón, pues su eje prioritario era el mantenimiento del Estado de Derecho y la Seguridad, en ese sentido el modelo emprendido durante el sexenio de Felipe Calderón en el PND 2007 – 2012 buscaba como prioridad el “Desarrollo Humano Sustentable”, asimismo consideraba a las “personas, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas” (p. 23).

Con esto, podríamos pensar que se trataba de un modelo de seguridad nacional con orientación a la seguridad humana, con una visión más amplia del concepto de seguridad que fijaba el PNUD de 1994; sin embargo, la realidad fue completamente opuesta, una vez



más el modelo de seguridad nacional se quedaba en el discurso, enfrentándose el concepto a contradicciones entre el discurso y la acción gubernamental. En el sexenio de Calderón, las acciones de mayor prioridad estuvieron relacionadas únicamente al combate y erradicación de amenazas como la delincuencia organizada y el narcotráfico, dando a entender que con la erradicación de estas amenazas se mantendría la seguridad nacional y se conseguiría una plena seguridad humana.

### ***3. La seguridad pública en México: Dos modelos***

El Estado es una forma de organización social que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Como organización social debe de responder a necesidades colectivas, siendo que la protección de los ciudadanos es, probablemente, la tarea fundamental.

La seguridad que brinda el Estado a sus componentes puede tener varias connotaciones que van desde lo gubernamental, lo jurídico; hasta nociones más complejas como la seguridad humana, ambiental, alimentaria, entre otras.

Jorge Enrique Carvajal (2008) define cuatro dimensiones del concepto de seguridad. La primera es que la seguridad se entiende como la lucha contra el terrorismo global y las nuevas formas de confrontación que se dan a partir de las *netwars* o guerras asimétricas. La segunda la comprende como una necesidad de la sociedad misma ante el incremento del temor cotidiano de las personas que deben de enfrentar el aumento de la delincuencia juvenil, el deterioro de normas de convivencia y el incremento de los delitos contra el patrimonio. La tercera dimensión se relaciona con la seguridad humana, con la cual se buscaría promover el vínculo entre la protección y el bienestar material de las personas y su libertad. La última dimensión piensa a la seguridad relacionada con un componente discursivo que construye nuevos enemigos y temores en el seno de la sociedad, a través de las palabras articuladas en discursos (p.14).

La seguridad pública es un elemento fundamental para la convivencia social y, por lo tanto, es un tema prioritario en la agenda de los gobiernos, al mismo tiempo que es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Aunque se trata de un problema relevante, es difícil encontrar una definición unívoca y clara de la seguridad pública, la falta de definición de un concepto claro y conciso:

No ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés nacional y seguridad nacional (Brasdefer, 2002, p. 2).

Es fundamental entender la diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional. En términos sencillos podemos decir que la primera se refiere a la seguridad interna de cada Estado, se puede entender también como las estrategias que devienen del modelo de seguridad para mantener el orden público; la segunda se refiere a la seguridad exterior en relación con otras naciones, igualmente son estrategias, decisiones del gobierno en turno y acciones de las instituciones del Estado que se desprenden del modelo de seguridad pero están encaminadas a salvaguardar la seguridad frente a amenazas internas o externas.

A continuación presento algunas definiciones y formas de entender la seguridad pública, tanto por parte de autoridades como de ciudadanos. Por una parte, la seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. De igual forma la seguridad pública ha sido entendida como una función del Estado, como manifestación efectiva de la acción gubernamental para mantener el orden público. El orden público consiste en una situación exterior de tranquilidad en una comunidad; es decir el mero orden de la calle, que no existan agresiones violentas, motines, revueltas, poniendo el énfasis en el orden que da tranquilidad al Estado mismo (González, et al., 2007).

Asimismo, Mario A. Garza Salinas (2002) sugiere que la seguridad pública tiene el objetivo de hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes, de esta manera la seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en la que el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y

protección contra actos delictivos, y con la seguridad comunitaria que genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse política, económica y socialmente en un marco de estabilidad del interés social (p.116).

Mario Jesús Aguilar, menciona que brindar seguridad pública a la sociedad se convierte en el primer deber de todo gobierno para garantizar un mínimo de estabilidad. Sin seguridad pública no es posible el bienestar colectivo ni el progreso social; asimismo, requiere del mantenimiento del orden interior mediante la utilización de fórmulas y mecanismos establecidos. La seguridad pública conlleva la protección sobre cada uno de sus componentes individuales en el resguardo y salvaguarda de su integridad física, bienes y libertades (2007, p. 1).

José Antonio González Fernández refiere que la seguridad pública como función del Estado, es un mecanismo idóneo para la realización del valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos (2002, p. 127).

Por otro lado, Gabriel Regino (2012) señala que la seguridad pública, es la función a cargo del Poder Ejecutivo, mediante la cual, a través de acciones efectivas de información, disuasión y actuación firme, se logra la prevención de conductas delictivas, garantizando con ello, la tranquilidad e integridad de cada uno de los integrantes de la sociedad. Esta función forma parte de todo un sistema penal, que involucra diversos sectores y a los tres poderes de la Unión, en el afán de combatir el delito y castigar a sus autores (párr.6).

### ***3.1. Funciones de la seguridad pública***

El estudio de la seguridad pública en una sociedad es un tema muy complejo que merece un análisis profundo sobre su génesis, evolución, así como de la situación presente. Sin embargo, para efectos prácticos de esta tesis utilizo la definición que ofrece la Ley

General Del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), el artículo 2° de las disposiciones preliminares de esta Ley expone que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGSNSP, 2012, p. 2).

Como ya ha sido mencionado, la función de procurar la seguridad pública es responsabilidad del Estado. De acuerdo al artículo 21 constitucional:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (CPEUM, 2013).

Este artículo también establece que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Asimismo menciona que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el SNSP (CPUM, 2013).

Este SNSP responde en función de los siguientes incisos, estipulados en el artículo 21 constitucional:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

### ***3.2. Modelo tradicional - punitivo de seguridad pública***

El *Diccionario de la Real Academia Española* define la palabra punitivo por su relación con el castigo, especialmente el impuesto por alguna autoridad. Debido a su significado esta palabra se ha utilizado en diversas connotaciones como en los modelos de convivencia, en los modelos de relaciones laborales, y también es utilizado para referir a

uno de seguridad pública. Son pocos autores quienes tratan de exponer una definición a un modelo en específico, debido a que todos parten de la misma base teoría, es decir de la definición del concepto y posterior son adaptadas a cada enfoque de estudio.

Algunas definiciones de un modelo punitivo se pueden encontrar relacionados a modelos de gestión de la convivencia. Alicia Bonilla (2011) refiere que el modelo punitivo es tal vez el más antiguo y extendido en la actualidad, consistiendo en la aplicación de un castigo como medida de intervención, por el tiempo que la autoridad considere oportuno, atendiendo a la gravedad de los hechos (párr.6).

Por su parte, Pilar Lera menciona que el modelo punitivo se caracteriza por intentar corregir la acción aplicando la sanción como medida prioritaria. Este modelo tiene muchas limitaciones pues únicamente sanciona la acción del agresor por lo que el conflicto puede quedar sin resolver (2011, párr. 2).

La seguridad pública en México ha vivido tiempos difíciles, debido a que el tema de la delincuencia es muy recurrente en la discusión gubernamental o como parte de las preocupaciones más apremiantes de la ciudadanía. Mantener la seguridad pública es responsabilidad del Estado, pues no puede existir un gobierno sin que brinde protección a cada uno de sus ciudadanos, aunque dicha función cada vez se va haciendo más insuficiente para el combate a la delincuencia. Por lo anterior, en la última década, tanto los aparatos estatales como las instituciones encargadas de la seguridad pública, se han visto inmersos en la incapacidad de hacer valer el Estado de derecho, provocando ansiedad creciente en la ciudadanía que exige una solución a este incremento de la delincuencia y de la violencia en general que se replica en todo el país. La respuesta del gobierno ante esta situación han sido las políticas punitivas, de “mano dura”, contra el crimen como estrategia para hacer frente a esta problemática.

El modelo punitivo de seguridad pública consiste en reprimir conductas que violenten la ley, es decir, el castigo de los delincuentes. Lo que busca este enfoque es contar con más recursos como jueces, prisiones, policías, armas, y hasta incrementar las condenas de los procesados.

Asimismo, se conciben como parte del modelo punitivo las acciones emprendidas por el Estado relacionadas con la persecución de organizaciones criminales y la detención o abatimiento de sus miembros. Algunas de las debilidades de este tipo de acciones es que

algunos gobiernos no suelen tomar en cuenta los efectos que tendrán en los niveles de violencia generales.

Las acciones antes descritas no son suficientes para erradicar la violencia visible, es decir, las acciones están enfocadas en los efectos y no en las causas de la delincuencia. El planteamiento de este modelo básicamente es que a la delincuencia sólo se le puede combatir si se reprime y sanciona.

Además, la versión punitiva de la seguridad pública considera esencial el equipamiento, adiestramiento y fortalecimiento de las fuerzas policiales, por lo que también se la ha denominado como un enfoque militarizante. Asimismo, las tácticas de reacción y adiestramiento de los elementos policiales implica la participación de militares en actividades de seguridad pública.

### ***3.3. Modelo preventivo de seguridad pública***

Las políticas punitivas implementadas por los responsables políticos tienen la convicción de que éstas reducen la criminalidad y al mismo tiempo son aceptadas por la ciudadanía, asumiendo que lo ideal es el combate frontal de los delincuentes, siendo lo primordial castigar, antes que rehabilitar ó prevenir. De igual manera, no se considera la prevención del delito, ni el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, tampoco considera trascendental fortalecer el tejido social a través de políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas, etc. Priorizan, tanto en las acciones como en el discurso, la confrontación y sanción para la desarticulación de organizaciones criminales y el combate a la delincuencia.

Las políticas de carácter preventivo se orientan a actuar sobre los factores que podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa tarea involucran a nuevos actores y se crean nuevos escenarios de acción, como la participación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la población en general (Dammert & Arias, 2007).

El modelo de seguridad pública preventivo consiste básicamente en asignar mayor recursos encaminados a la promoción de conductas positivas y el respeto a las normas establecidas a través de programas pedagógicos sociales, con lo que se busca atacar las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, además de evitar la politización de las medidas de seguridad pública, con la finalidad de evitar concebir la seguridad pública como un tema estrictamente criminal. De igual manera, este modelo contempla que los cuerpos policíacos realicen patrullaje cotidiano, con el objeto de generar las condiciones necesarias para evitar la comisión de ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alteran la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad (González, 2002).

De acuerdo con Arriagada & Godoy (1999) las medidas preventivas deben estar acompañadas de acciones de seguimiento policial, como el control sobre la portación de armas y el consumo de sustancias asociadas frecuentemente a comportamientos violentos, entre otras. Sin embargo, este modelo sufre graves transformaciones en el plano de la implementación, pues se concentra, prioritariamente, en las funciones de vigilancia y protección contra la delincuencia, actividades que están enfocadas únicamente a los efectos y no a las causas como: valores, educación, cultura, vivienda, distribución de la riqueza, empleo, entorno social, familiar, etc.

Un enfoque preventivo, en esencia conlleva mejor aceptación que los modelos tradicionales punitivos de seguridad pública, debido a que el concepto de prevención se extiende y rompe con las acciones clásicas de uso de la fuerza, involucrando a más instituciones públicas y sobre todo el trabajo conjunto con la ciudadanía, convirtiéndose en parte fundamental de las políticas de seguridad.

#### ***4. Comparación de los enfoques convencionales punitivo y preventivo, frente al surgimiento de programas más integrales***

Como ya he mencionado, en nuestro país el problema de la delincuencia se ha abordado desde una perspectiva tradicional, que enfatiza la adopción de políticas de control y represión. Por otro lado las políticas preventivas no han recibido la debida atención, lo



que ha propiciado un estancamiento conceptual de dicho modelo enfocándolo únicamente a aspectos de vigilancia y protección contra la delincuencia.

Con la necesidad de contar con soluciones que verdaderamente enfrenten el problema de la delincuencia, han cobrado relevancia programas más integrales de seguridad ciudadana, que han asumido la doble orientación de prevención y control, como los realizados en las ciudades sudamericanas de Bogotá, Cali y Medellín, en Colombia, así como Quito, en Ecuador, con muy buenos resultados.

En esta línea de modelos de seguridad ciudadana, que en el siguiente capítulo describiré a fondo, varios programas comparten algunos elementos que contribuyen a una mayor integridad y funcionalidad en las acciones emprendidas. Algunos elementos son la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la prevención por medio de la construcción de una cultura cívica.

Tabla 1. Comparación de las estrategias punitivas, preventivas y de seguridad ciudadana

<b>Estrategia Punitiva</b>	<b>Estrategia Preventiva</b>	<b>Estrategia Integral: Seguridad Ciudadana</b>
Se busca castigar al mayor número de delincuentes.	Mitigar situaciones que puedan propiciar actos delictivos	Disminuir la violencia y la delincuencia
Todos los delitos son perseguidos, sin establecer prioridades	Implementación de programas educativos	Selección de prioridades y espacios para concentrar recursos y capacidades
<b>Diversas acciones</b>		
Profesionalizar la policía, elevar remuneración policial, equipamiento de las fuerzas policiales	Organización de la comunidad	Participación ciudadana
Se busca imponer siempre las penas más severas	Combatir pobreza y desigualdad	Coordinación interinstitucional
Coordinación entre sistema judicial y policial	No es necesario que exista	Programas educacionales
Creación de mecanismos para ejercer justicia alternativa	No es necesario que exista	Conciliación en equidad, la amigable composición, el arbitraje.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo que voy a retomar en el siguiente capítulo, es precisamente la estrategia integral de seguridad ciudadana, varios autores se refieren a la seguridad ciudadana como una estrategia integral, debido a que contempla tanto acciones y medidas de control y de

prevención, además se asienta la base de este enfoque en la coordinación con la ciudadanía. Lo particular de este enfoque es que contempla un equilibrio entre medidas de control en las estrategias punitivas, con una coordinación de acciones preventivas, manteniendo una combinación que evita la imposición de un modelo sobre otro.

## ***5. La estrategia de seguridad federal en México***

La delincuencia es una de las problemáticas más relevantes que agobian al país en cualquiera de sus escalas –ciudad, municipio, estado–, por ello debe existir una auténtica articulación de las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno para combatir dicha situación. A continuación enunciaré las estrategias implementadas durante la última década por los gobiernos federal, estatal y municipal, para hacer frente a la apremiante necesidad de la seguridad pública.

### ***5.1 Vicente Fox: La estrategia nacional de prevención del delito en la alternancia partidista***

Sin duda alguna los hechos del 2 de junio del 2000 marcaron la génesis de un periodo de sucesos y cambios en la vida política de nuestro país. El triunfo del panista Vicente Fox Quesada lo colocó frente a significativos retos y oportunidades que marcaron su administración. Las principales tareas de la gestión del panista fueron la consolidación de la democracia, transparencia gubernamental, combate a la pobreza y, sobre todo, la contención de la delincuencia organizada.

El PND 2001-2006, reconoce a la inseguridad pública como una de las preocupaciones más apremiantes de la ciudadanía y del gobierno federal, menciona que:

La inseguridad se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social (Fox, 2001, p. 146).

Asimismo, este plan contempla el área de “orden y respeto”, en donde se encuentra el objetivo rector 7, relacionado con garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, mencionando que:

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía (Fox, 2001, p.147).

De igual forma enuncia las seis estrategias preponderantes que contiene este rubro, que son:

- 1) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana,
- 2) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública,
- 3) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales,
- 4) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario,
- 5) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas,
- 6) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del SNSP (Fox, 2001).

La administración del presidente Fox, enfatizó la actuación de las políticas federales en materia de seguridad pública (al menos en el discurso) en la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la prevención y combate del delito. Con base en esto, el 8 de mayo del 2002, el ex presidente Vicente Fox encabezó la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2001- 2006, como instrumento normativo y de planeación, que establecía las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. El PNSP 2001-2006 contenía los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental, que perfilaban el nuevo modelo del sistema de seguridad pública nacional (PNSP, 2001, p. 3).

Fox destacó que con este plan y el de procuración de justicia ya se tenían “las bases más sólidas para apretar duro en contra de la delincuencia”. Los dos sistemas estaban diseñados para “jalar parejo, para articular su trabajo y dar resultado en equipo, además de honrar nuestra palabra, perseguimos un solo objetivo: abatir la delincuencia, garantizar seguridad a cada familia en el país” (Presidencia de la República, 2009, párr. 5).

En el sexenio de Fox, la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia tuvo como objetivos fundamentales prevenir el delito para garantizar la seguridad pública, lograr la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales, reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario Federal, promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del SNSP (PNSP, 2001).

De esta forma, el gobierno de Fox enfocó su actividad a la prevención del delito en dos pilares fundamentales: la SSP y el SNSP. La SSP fue creada con base en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, debido a la inclusión del artículo 30 bis, con lo que la instancia federal encargada de la seguridad pública se separó del sector que encabeza la Secretaría de Gobernación y que anteriormente la representaba la Subsecretaria de Seguridad Pública y Readaptación Social (Brasdefer, 2002).

Cabe mencionar que durante el sexenio foxista la violencia en el país empieza a incrementar; sin embargo, es en los últimos tres años de gobierno cuando se presenta el

auge de la actividad pública de bandas del crimen organizado, con la consecuente agudización de la violencia.

El presidente Vicente Fox aseguró que su Gobierno estaba más activo que nunca para combatir la inseguridad y el secuestro, sostuvo que se estaba dando la “madre de todas las batallas” en contra de la criminalidad. Afirmó que el Gobierno Federal estaba decidido a ir a fondo, hasta sus últimas consecuencias en la batalla contra el crimen, y señaló que el lugar de más alta criminalidad en el país era la ciudad de México (El Siglo de Torreón, 25 de junio de 2004, párr. 2).

Como consecuencia del incremento de la violencia en varias partes del país, el entonces presidente, decidió movilizar a las tropas de la Policía Federal Preventiva en respuesta a los acontecimientos ocurridos en diversas ciudades, los cuales atentaban contra el orden y la paz de los ciudadanos del lugar, según un comunicado del Gobierno central (Cascante, 29 de octubre de 2006).

En sus primeros cuatro años de gobierno, Vicente Fox fue el consentido de Washington por combate al narcotráfico, en la que tuvo algunos éxitos con la captura de líderes de los carteles; sin embargo, fue evidente una escalada de violencia relacionada con la guerra entre narcos, disparado los homicidios en la frontera entre México y Estados Unidos. El entonces mandatario dijo en un discurso estar dispuesto a "dar la batalla a todos los delincuentes pertenecientes a los carteles de la droga y al crimen organizado", por lo que envió cientos de elementos del ejército y policías federales a Tamaulipas, Sinaloa y Baja California, zonas de mayor conflicto en ese entonces (Gaynor, 20 de junio de 2005).

Los sucesos antes mencionados fueron algunos de las problemáticas que se empezaban a presentar en nuestro país a partir del año 2000. Esto sería solamente la punta del iceberg de lo que se desencadenaría poco tiempo después en la administración de Felipe Calderón y su guerra contra el crimen organizado.

## ***5.2. Felipe Calderón: Estrategia de seguridad federal***

En julio de 2006 fueron celebradas elecciones para elegir al presidente de la República y renovar ambas cámaras del Congreso. Felipe Calderón Hinojosa, político del

Partido Acción Nacional (PAN), fue elegido presidente con un margen de apenas 0.56% de los votos válidos. Luego de unas controvertidas campañas y un proceso electoral controversial, Andrés Manuel López Obrador, candidato de la izquierda, no reconoció la victoria de Calderón, iniciando una serie de manifestaciones públicas y con claros señalamientos en contra de las autoridades electorales.

Así, el sexenio presidencial inició en medio de una crisis electoral, un movimiento de resistencia civil pacífica encabezado por López Obrador, y con un presidente que asume el cargo con una credibilidad cuestionada. Calderón hereda problemas institucionales, políticos y sociales que durante décadas se venían presentando y que su antecesor no fue capaz de corregir.

Durante su campaña, Felipe Calderón se presentó como el presidente del empleo y de las manos limpias, vanagloriándose de su honestidad. Hablaba de que no vacilaría en combatir a la delincuencia, en clara referencia a que durante los años de la administración foxista el crimen organizado había iniciado ya con una ola de violencia en varios municipios del norte de México.

Apenas unos días después de haber asumido funciones, el 13 de diciembre del 2006, durante la ceremonia de transferencia de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, Calderón reconoció el incremento de las acciones vinculadas a la delincuencia y, particularmente, a la delincuencia organizada que se estaba suscitando. El presidente anunció que no se escatimarían esfuerzos para combatir al crimen organizado y que 10 mil elementos del Ejército Mexicano y de la Armada de México se unirán a la Policía Federal Preventiva (PFP), con la finalidad de fortalecer esta instancia y “evitar a toda costa que esta amenaza a la seguridad pública se convierta en una amenaza a la seguridad nacional” (Calderón, 13 de diciembre de 2006, párr. 5). A partir de entonces el tema del empleo dejó de ser central para el mandatario, articulando su discurso incesantemente entorno a la lucha contra la delincuencia organizada en México.

El 11 de diciembre de 2006 –a sólo diez días de haber asumido la titularidad del Ejecutivo federal y, consecuentemente, el cargo como comandante supremo de las Fuerzas Armadas– el secretario de Gobernación, Francisco Ramírez, anunció un operativo en contra el crimen organizado en el estado de Michoacán (Márquez, 13 de diciembre de 2006).

Después de más de 500<sup>1</sup> asesinatos en Michoacán en casi un año, el gobierno federal decidió emprender una "batalla" contra el crimen organizado, anunciando el inicio de la Operación Conjunta Michoacán, que implica, entre otras cosas, el despliegue de efectivos en esa entidad, se planteó como una operación para sellar las costas y carreteras con el fin de evitar el tráfico de enervantes en el estado, también incluyó acciones para erradicar plantíos ilícitos, la instalación de puestos de control, la realización de cateos y la ejecución de órdenes de aprehensión, así como el desmantelamiento de puntos de venta de drogas (Herrera, 12 de diciembre de 2006).

Para hacer frente a esta problemática, la administración entrante privilegió el uso de las fuerzas armadas, movilizando 5 mil efectivos militares y policiales. Asimismo, decenas de vehículos y aeronaves participaron en operativos contra el narcotráfico en Michoacán, viniendo después de esta etapa los correspondientes operativos conjuntos en otros estados de la República (Jiménez, 11 de diciembre de 2006).

De esta manera se da inicio a una estrategia punitiva de seguridad pública, donde las acciones emprendidas por el Estado se basaron en el enfrentamiento beligerante de las fuerzas armadas con las bandas del crimen organizada, además se planeó castigar al mayor número de estas organizaciones criminales mediante la detención o el abatimiento de sus miembros, sin tomar en cuenta los efectos que estas acciones tendrán en los niveles de violencia.

En 2007, al encabezar la XXI reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Calderón aseguró que se dedicaría totalmente y sin descanso al combate contra la delincuencia organizada: "No cederemos ni claudicaremos", aseveró. De igual manera, el mandatario señaló que ya se había puesto en marcha un plan estratégico contra la delincuencia, dicho plan constaba de cinco puntos:

- 1) Reforzar la presencia de los cuerpos policiacos para generar condiciones mínimas de seguridad.
- 2) Traspasar 10 mil efectivos de las fuerzas armadas a la PFP y dotar de más equipo y mejores recursos.

---

<sup>1</sup> La corresponsal de la BBC en México indicó que la mayoría de las 500 muertes han sido ejecuciones por ajustes de cuentas entre bandas de narcotraficantes, las cuales utilizan métodos sanguinarios como la decapitación y la mutilación de cuerpos (BBC Mundo, 12 de diciembre de 2006).

- 3) Incremento presupuestal de 12.4%, en comparación con el año pasado.
- 4) Dar a conocer un programa integral de seguridad y procuración de justicia.
- 5) Unir a la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la PFP en las tareas de inteligencia (El Universal, 12 de enero de 2007, párr. 5).

Durante los primeros años de gobierno, el mandatario le declaró la guerra al narcotráfico y lo decretó como una amenaza a la seguridad nacional, las fuerzas armadas fueron la principal ofensiva del gobierno federal para reducir el cultivo, tráfico y venta de drogas, asimismo se concentro en desarticular a las organizaciones capturando a los lideres. De esta forma se presenta en el país un modelo de seguridad militarizante. El presidente fomentó la militarización del país al encomendar la seguridad, tanto pública como nacional, a las Fuerzas Armadas, tal y como lo plantea la estrategia 8.1 del PND 2007-20012 al referir que:

El gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (Calderón, 2007, p. 59).

Desde los primeros días de la administración de Calderón, evidenció que las Fuerzas Armadas serían los actores principales al frente de la guerra contra el narcotráfico. En el primer año el ejército vio crecer de 30 mil a 45 mil el número de efectivos para combatir el narcotráfico, y desarrolló 21 operativos de alto impacto, además de recibir un incremento considerable al salario y prestaciones; por lo que era inminente la estrategia de combate frontal de las Fuerzas Armadas a lo largo del sexenio (Jiménez, 2 de septiembre de 2008).



No obstante lo anterior, la estrategia de combate a la delincuencia organizada emprendida por el presidente Felipe Calderón desde diciembre de 2006 no logró reducir la violencia en el país; por lo contrario fue el detonante de otros problemas colaterales como el abandono de ciudades, desplazados de guerra, violaciones a los Derechos Humanos, entre otros.

La estrategia gubernamental de combate al crimen organizado es considerada como fallida, ya que a pesar del fuerte incremento de presupuesto para los organismos de seguridad pública, la delincuencia no se logró disminuir, y en la actualidad aun se viven múltiples actos de violencia, cientos de asesinatos e incontables enfrentamientos de las fuerzas armadas con los delincuentes. El presupuesto de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, en conjunto, era 36% superior al que se destinaba a desarrollo social, menos de la mitad de lo asignado a educación pública, sin que se detengan los actos de violencia, los asesinatos y los incontables enfrentamientos de las fuerzas armadas con los delincuentes (Becerril & Ballinas, 8 de noviembre, 2012).

De acuerdo a *Human Rights Watch*, la política de seguridad pública de Calderón fracasó seriamente en dos aspectos: no sólo no logró reducir la violencia, sino que además generó un incremento drástico de las violaciones graves de derechos humanos, que casi nunca se investigarían adecuadamente. Es decir, en vez de fortalecer la seguridad pública en México, la guerra desplegada por Calderón consiguió exacerbar un clima de violencia, descontrol y temor en muchas partes del país (Estrada, 9 de noviembre de 2011).

El gobierno de Felipe Calderón, con el apoyo de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, se dedicó a arrestar o abatir a prominentes capos, causando una división en los cárteles y propiciando la aparición de nuevas y más pequeñas organizaciones criminales. Con esto, el gobierno federal lograba su propósito de “desmantelar” a los cárteles, pero esta fragmentación de las organizaciones mayores expandió la violencia a nuevos municipios, y junto con la violencia crecieron la extorsión, el secuestro, el tráfico de personas, el narcomenudeo, el robo de automóviles y bancos, entre otros delitos (Guerrero, 1 de junio de 2011).

Otra consecuencia de la estrategia de combate a la delincuencia fue la proliferación de pueblos fantasma, debido a que la gente huía de los actos violentos que se suscitaban en sus comunidades, a consecuencia del refugio de bandas criminales o por los

enfrentamientos por el control del territorio. El fuego cruzado de narcos, Ejército, Policía y Marina ha forzado al abandono de miles de hogares. De septiembre de 2011 a febrero de 2013 se calcula que entre 25 mil y 30 mil sinaloenses han sido desplazados por la violencia y la pobreza. A casi un año del éxodo los pueblos continúan abandonados, esto solo es uno de los cientos de casos que se presentan en los estados del norte del país (BBC Mundo, 26 de enero de 2011; Sánchez, 18 de julio de 2013)

Asimismo, otra controversia en torno a la estrategia emprendida por el gobierno Federal, fue que *Human Rights Watch* (2011) encontró evidencia de un aumento significativo de casos de violaciones de Derechos Humanos desde que Calderón inició su guerra contra el crimen organizado. Se encontró que miembros de las fuerzas de seguridad aplicaban torturas sistemáticamente a civiles para obtener confesiones e información sobre organizaciones delictivas por la fuerza. La evidencia sugería que habría participación de soldados y policías en ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en todo el país (p.5).

La fallida estrategia de combate al crimen organizado por parte de Felipe Calderón, quedó evidenciada por las afectaciones que se empiezan a desencadenar a consecuencia del incremento de la violencia, por ejemplo varios países recomendaban a sus ciudadanos evitar viajar a nuestro país por considerarlo altamente peligroso. Posicionando a México ante los ojos del mundo como un país incapaz de proteger a la población residente y visitante por ser un centro del narcotráfico y la violencia organizada.

## ***6. Las estrategias de seguridad del estado de Quintana Roo 1999 – 2012***

El estado de Quintana Roo es relativamente joven, con apenas siete gobernadores constitucionales desde 1975, con Jesús Martínez Ross, hasta el actual gobernador constitucional elegido para el periodo 2011-2016, Roberto Borge Angulo. Cada uno de estos siete gobernadores ha planteado aspectos que valen la pena analizar en el rubro de seguridad pública, ante contextos políticos y sociales diversos.

A continuación serán presentadas las ideas generales de las políticas estatales de seguridad pública, desde 1999 hasta el 2012, en coincidencia con los sexenios

presidenciales abordados previamente. Aunado a lo anterior, señalamos en el capítulo primero que a partir del año 2000 inicia un repunte de la delincuencia en Chetumal, capital del estado, por ello es esclarecedor revisar las políticas gubernamentales y estrategias, si es que las hay, para abordar este problema.

### ***6.1. Joaquín Hendricks Díaz: La “modernización” como estrategia de seguridad en Quintana Roo 1999-2005***

Joaquín Hendricks Díaz, se desempeñó como gobernador constitucional en el periodo de 1999 al 2005, sucediendo al polémico gobernador Mario Villanueva Madrid, acusado de nexos con el narcotráfico y vínculos con el crimen organizado. Al arribo de Hendricks, el estado se encontraba en medio de una inestabilidad política, económica, y enfrentaba la etapa más crítica hasta ese momento del auge de la delincuencia y un acelerado crecimiento de la migración.

Las acciones emprendidas por la administración de Joaquín Hendricks para enfrentar los retos de la delincuencia y garantizar el Estado de derecho, partieron de dos ejes fundamentales en el rubro de impartición de justicia, contenido en el Plan Básico de Gobierno 1999 – 2005, estos ejes fueron:

- 1) Procuración de Justicia. Este apartado se centraba en tres aspectos: la modernización, la profesionalización y la dignificación.
  - La modernización se entendía como el mejoramiento de la infraestructura y remodelación de las instalaciones como las Agencias del Ministerio Público y de la PGJE. Contemplaba también la inversión en inmuebles de trabajo; la incorporación de equipos de cómputo, nuevos instrumentos de laboratorio y el establecimiento de sistemas de informática y comunicación en todas las áreas de la PGJE; la actualización de equipos, sistemas y métodos de trabajo.

- Con la profesionalización se buscaba impulsar la formación profesional del personal, principalmente en los módulos de capacitación y actualización. Además se integraron nuevos servidores públicos y se optó por adquirir nuevos vehículos y equipamiento.
- A través de la dignificación se intentó restablecer la dignidad de la función policial, enfatizando la homologación salarial y el mejoramiento de las prestaciones a la policía judicial y al resto del personal de la institución (Hendricks, 2001).

2) Seguridad Pública. En respuesta a esta demanda, la estrategia del mandatario centró sus esfuerzos en desarrollar acciones para profesionalizar y hacer eficientes las funciones de los miembros de las instituciones de seguridad pública, optimizando la fuerza policial con equipamiento e infraestructura, instaurando el servicio civil de carrera policial. Fue instalado e iniciaron operaciones el Sistema de Información de Seguridad Pública y el Servicio de Atención Telefónica de Emergencias 066 (Hendricks, 2002).

En lo que respecta a la prevención del delito, las estrategias implementadas consistieron básicamente en la adopción de campañas de difusión entre la población. Las temáticas fueron alusivas a la prevención del delito, y se realizaron con folletos y trípticos. Asimismo se puso en marcha el Programa Integral de Interacción y Proacción para la Prevención del Delito, con el que se pretendía impulsar la actividad ciudadana de manera organizada en los planes y programas en materia de seguridad pública; así como el programa nacional denominado Ojo Ciudadano, cuyos lineamientos integran a los ciudadanos mexicanos en la vigilancia de su comunidad, con la finalidad de abatir conjuntamente a la delincuencia (Hendricks, 2003).

Joaquín Hendricks, en el camino por garantizar la seguridad pública y hacer frente al auge de la delincuencia, optó por una estrategia en favor de la modernización de las corporaciones encargadas de salvaguardar el orden, y apostó por la gestión de más recursos materiales y económicos para atender la deficiencia del recurso humano de dichos organismos. Sin embargo, esta estrategia no logró los objetivos deseados, es debido reconocer que se presentaron avances significativos, pero no se logró la contención de la delincuencia (ver Tabla 2).

Tabla 2. Llamadas recibidas e incidencias atendidas en el centro de atención telefónica de emergencia 066 del 2000-2004

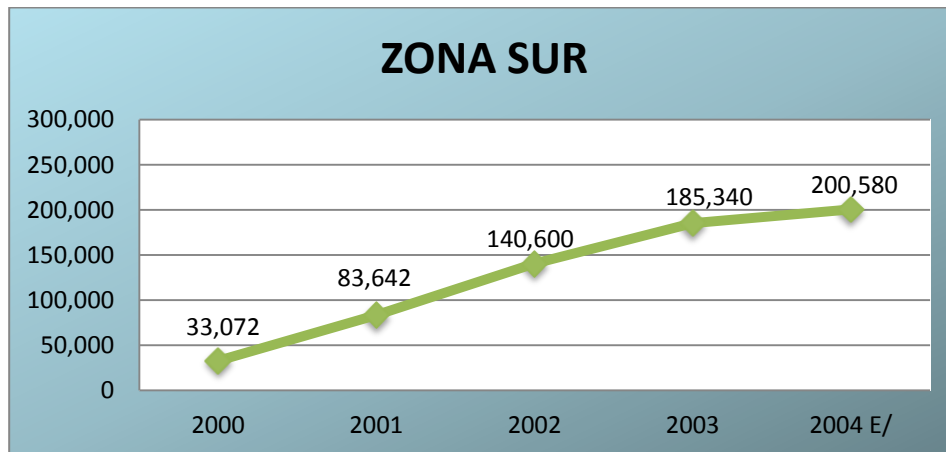
	2000	2001	2002	2003	2004
Indicador	Zona Sur	Zona Sur	Zona Sur	Zona Sur	Zona Sur
Total de llamadas	33,072	83,642	140,600	185,340	200,580
Personas beneficiadas	27,283	28,151	51,481	71,833	82,620
Promedio diario de llamadas	74	229	385	508	550

Fuente: Elaboración propia con datos del sistema Estatal de Seguridad Pública.

Coordinación General del C4.

En la tabla numero 2 podemos observar que las llamadas de auxilio recibidas a través del Centro de Atención Telefónica de Emergencia 066, tuvieron un aumento considerable durante el sexenio de Hendricks, de 33,072 llamadas registradas en el año 2000 a 200,580 para el 2004, lo que evidencia un aumento importante de situaciones presumiblemente delictivas en ese periodo, como se aprecia en la Figura 10.

Figura 10. Llamadas recibidas en centro de atención telefónica de emergencia 066



Fuente: Elaboración propia con datos del sistema Estatal de Seguridad Pública,

Coordinación General del C4.

## ***6.2. Félix Arturo González Canto: Una estrategia de prevención del delito 2005-2011***

Félix Arturo González Canto, actual senador de la República emanado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue electo gobernador por medio de la coalición Quintana Roo es Primero, resultado de la alianza entre los partidos PRI y Verde Ecologista de México (PVEM), para el periodo constitucional del 2005 al 2011.

Al principio de su administración se presentó como un gobernador cercano a la ciudadanía, capaz de articular un gobierno incluyente, en el que los ciudadanos serían escuchados y que él sabría actuar. Este gobernador enunció una estrategia de seguridad pública que se centraría en la prevención de conductas antisociales y de delitos, tal y como lo refleja el Plan de Desarrollo Estatal (PDE) 2005-2011: “En Quintana Roo se impulsa una política estatal de seguridad pública sostenible por su alcance y cobertura con una estrategia de prevención del delito que hace valer el respeto al derecho y patrimonio de los quintanarroenses” (González, 2005, p 7).

Pese a las declaraciones, lo que llama la atención es que dentro de su PDE, el rubro de seguridad cuenta con siete objetivos estratégicos de los cuales solamente uno está encaminado a la prevención del delito y a la inclusión de la ciudadanía en el tema de la seguridad pública.

El mandatario estatal incitaba a promover la participación ciudadana en el diseño e implementación de sistemas eficaces de prevención del delito mediante tres acciones centrales:

- 1) Impulso a la cultura de la prevención del delito y la denuncia anónima con participación ciudadana en espacios de opinión y evaluación de las acciones estatales y municipales de seguridad pública.
- 2) Fortalecimiento de los órganos estatales de seguridad pública, aunada a la vinculación de las corporaciones de policía con la comunidad. De igual manera considera fundamental la divulgación de los avances y logros en seguridad pública.

- 3) Establecimiento de una cultura de la prevención de las adicciones con acciones de seguridad escolar y desarrollo integral de los alumnos en coordinación con organismos públicos y privados de protección a niños y jóvenes (González, 2005)

Las otras seis estrategias del plan están encaminadas a la dignificación y profesionalización de los cuerpos de seguridad, a la coordinación interinstitucional, modernización del sistema jurídico y fortalecer las fuerzas policiales y las instituciones.

Sin embargo, el gobernador en cada informe de labores enfatizaba en mayor medida la temática de la acción social para la prevención, dando a entender que su administración seguía una estrategia de seguridad enfocada en la prevención del delito, además de glorificar las acciones conjuntas de las instancias de seguridad con la ciudadanía, asumiendo que se había logrado una plena consolidación de participación ciudadana. Afirmaba que en seis años de gobierno:

[...] con acciones orientadas a otorgar a la ciudadanía seguridad, certidumbre, armonía y paz social y a promover programas para la prevención de conductas antisociales y la prevención de delitos, respondimos a la política pública estatal de seguridad pública. [...] La estrategia estatal de prevención del delito, fortalece la unidad de los mandos policiales y formula programas de participación ciudadana en la seguridad comunitaria que mejoran el desempeño de las corporaciones policiales. (González, 2011, p.16).

El discurso del entonces gobernador Félix González en marcaba las acciones de la prevención del delito como su eje central, en el primer informe de gobierno se expresó que por medio del Fondo de Seguridad Pública de Quintana Roo, FOSEG, se priorizo el desempeño de acciones de prevención y combate al delito, sin embargo no fue así, los programas sociales de prevención ocupaban un lugar secundario.

En la Tabla 3 podemos observar la inversión ejercida a través del Fondo de Seguridad Pública del Estado (FOSEG), las cifras en color rojo, representan la mayor cantidad de inversión por año destinadas a cada uno de los ejes, siendo el eje de infraestructura para la seguridad el que recibió mayor inversión a lo largo del sexenio. Este eje comprende entre los principales rubros la inversión en cárceles municipales, centros de

readaptación social, casetas policiales e institutos de profesionalización entre otros. De igual manera otro de los ejes que recibió importantes recursos fue el de equipamiento para la seguridad, que consistía desde la adquisición de mobiliario e insumos de oficina de los centros de readaptación hasta uniformes y vehículos policiales, etc.

Tabla 3. Inversión en seguridad pública por medio del Fondo de Seguridad Pública Del Estado (FOSEG)

Ejes / Programa	Inversión (Miles de Pesos)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eje de profesionalización	3 749.8	4 844.3	6 322.6	9 017	2 729	0
Eje de equipamiento para la seguridad pública	55 591.6	12 166.4	43 438.7	22 594	6 444	0
Eje del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública	3 335.5	4 821.7	2 700.1	40 905	3 474	0
Eje de la Red Nacional de Telecomunicaciones y Servicio Telefónico de Emergencia	19 316.0	26 602.4	24 915.1	3 720	193	0
<b>Eje de infraestructura para la seguridad pública</b>	47 403.3	42 591.6	12 592.5	13 475	10 728	4 196
Eje de instancias de coordinación	19 675.5	12 547.5	18 259.4	16 889	10 993	0
Eje del combate al narcomenudeo	ND	1 568.7	34 699.4	25 459	9 390	0
Eje de seguimiento y evaluación	3 387.0	6 094.5	5 548.7	7 573	953	0
Eje de cobertura y capacidad de respuesta	3 638.7	6 181.5	11 070.2	4 698	102	0
<b>Eje de participación de la comunidad</b>	1 368	4 447.2	2 734.6	5 832	1 362	0
Servicios fiduciarios	386	549.3	379.7	464	389	182
Total	157 851.4 a/	122 415.1	162 660.9	150 626	46 757	4 378

a/ Saldos Ajustados por calendario en inicio de la gestión 2005

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos del I-VI informe de gobierno de Félix González Canto.



Es debido reconocer que si hubo una notable inversión durante el sexenio en acciones encaminadas en pro de la prevención del delito, como lo refleja el eje de participación de la comunidad, que contempla la activación de Comités de Consulta y Participación Ciudadana en Seguridad Pública, programas comunitarios, campañas de difusión, formulación de programas de participación ciudadana en la seguridad comunitaria, diseño de programas de prevención, entre otros.

Sin embargo, los índices de delincuencia en el estado siguieron en aumento, entre los delitos de mayor incidencia que se mantuvieron en auge, son los robos en todas sus modalidades y el allanamiento de morado de acuerdo a cifras emitidas por la PGJE (ver Tabla 4).

Tabla 4. Delitos de mayor incidencia registrados en el estado de enero a diciembre del 2005-2010

<b>Delitos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Robos</b>	<b>8 785</b>	<b>8 942</b>	<b>10 071</b>	<b>13 913</b>	<b>14 337</b>	<b>14 829</b>
Lesiones	3 636	3 615	3 533	4 246	4 581	4 070
Daños	3 521	3 528	3 339	4 934	4 861	4 484
Hechos	1 259	1 290	742			
I.O.A.F. a/	1 504	1 859	1 590	1 530	1 466	1 385
Fraude	1 048	1 165	1 195	1 586	1 735	1 630
Amenazas	477	496	589	983	1 052	827
Homicidios	286	279	413	606	686	665
Despojo	404	454	438	595	577	522
Abuso de confianza	540	572	650	697	913	811
<b>Allanamiento de morada</b>	<b>409</b>	<b>381</b>	<b>349</b>	<b>465</b>	<b>512</b>	<b>516</b>
Violación	354	476	499	451	485	472
OTROS b/	1 495	1 802	3 025	4 703	4 631	4 754
<b>Total</b>	<b>23 718</b>	<b>24 859</b>	<b>26 433</b>	<b>34 709</b>	<b>35 836</b>	<b>34 965</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos del I-VI informe de gobierno de Félix González Canto.

Durante la administración de Félix González, se realizaron acciones en materia de seguridad pública, se otorgó mayor alcance, cobertura y presencia institucional y de las

fuerzas policiales. Se planteó una estrategia estatal de prevención del delito encaminada a fortalecer la unidad de los mandos policiales y formular programas de participación ciudadana en la seguridad comunitaria con la finalidad de mejorar el desempeño de las corporaciones policiales y la contención de la delincuencia.

Sin embargo, esto solo fue en discurso, pues una estrategia de seguridad preventiva conlleva una gama amplia de programas sociales y mecanismos tanto de control como de evaluación que permitan la inclusión de la ciudadanía en materia de seguridad pública, sin dejar de lado los rubros de mejora de infraestructura de seguridad y la incorporación de equipamiento policial.

Considero que la estrategia de seguridad en esta administración consistió en el fortalecimiento de los cuerpos policiales con la finalidad de contener a la delincuencia. No obstante, fue planteada como una estrategia de prevención de seguridad pública por la incorporación de programas de cooperación entre las corporaciones policiales y la ciudadanía, aunque evidentemente esto no fue el eje rector de la política de seguridad.

## ***7. Las estrategias de seguridad en el municipio de Othón P. Blanco, 1999-2013***

En la CPEUM, se considera a la seguridad pública como un servicio y una función del Estado en su conjunto; es decir, es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo fue hasta 1983 que se compartió esta responsabilidad al municipio, en las reformas al artículo 115 constitucional que establecieron

[...] III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito [...]

[...] VII. La policía preventiva estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público (Pérez, 2004).

Con esto se permitió que el municipio se encargara de la vigilancia preventiva; así como de establecer reglamentos de policía, de tránsito, buen gobierno, y establecer las normas de comportamiento en los espacios públicos. Debido a que el ayuntamiento es el nivel de gobierno más cercano a la comunidad, es el primer receptor de las demandas de seguridad pública, y el primero que debería reaccionar con políticas de seguridad eficientes para salvaguardar la integridad y los derechos de sus gobernados.

A continuación describiré en qué han consistido las políticas de seguridad implementadas por los últimos cinco alcaldes, desde el año 1999 hasta el 2013, en el municipio de Othón P. Blanco.

### ***7.1. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Manuel Moisés Pacheco Briceño, 1999-2002***

Manuel Moisés Pacheco Briceño fue nombrado presidente municipal interino para el periodo constitucional 1999-2002. Desde el inicio de su administración en su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) evidenció que su política de seguridad para el municipio seguiría una estrategia de combate frontal o lucha contra la delincuencia, a través del fortalecimiento de los elementos policiacos municipales, proporcionándoles mayor capacitación, mejorando el equipo, la tecnología e implementando programas de acciones encaminadas a combatir la delincuencia.

A finales de la década de 1990 aún no se contaba con una corporación policiaca encargada específicamente del municipio, fue precisamente en 1999 cuando se crea la Dirección General de Policía Auxiliar de Barrio del Municipio de Othón P. Blanco, como

unidad administrativa auxiliar encargada de coadyuvar en las acciones de vigilancia y mantenimiento del orden público, dependiendo directamente del H. Ayuntamiento.

Durante el primer año de mandato, Moisés Pacheco, plantea 7 líneas de acción con la finalidad de atender el problema de la seguridad pública:

- Establecer las estrategias necesarias basadas en el análisis del fenómeno de la criminalidad.
- Detectar y atacar frontalmente las zonas críticas de la delincuencia.
- Atender con prontitud las solicitudes de apoyo mediante una mejor división territorial.
- Implementar programas para la rehabilitación y establecimiento de nuevas casetas de vigilancia.
- Estrechar vínculos con los habitantes del municipio por conducto de los Comités de Participación Ciudadana, para la realización de obras conjuntas.
- Realizar la labor municipal en coordinación pronta con las diversas autoridades federales y estatales, en la materia.
- Implementar programas de capacitación y adiestramiento (Pacheco, 2001).

A través de la Policía Auxiliar de Barrio se brindó vigilancia durante todo el primer año de mandato de Moisés Pacheco. Sin embargo, fue precisamente con las reformas y adiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se logró el fortalecimiento de los municipios en lo relacionado con la seguridad. Lo anterior permitió la creación de la Dirección General de la Policía Preventiva Municipal de Othón P. Blanco, el 13 de diciembre del 2000. Gracias a estas reformas el municipio de Othón P. Blanco adquiere la responsabilidad directa de la PMP (Pacheco, 2001).

Evidentemente, durante la administración de Moisés Pacheco se presentaron avances en materia de seguridad pública; sin embargo, fueron derivados de transformaciones provenientes desde niveles superiores de gobierno. La política de seguridad implementada en ese momento respondía al fortalecimiento y mejoramiento de

las fuerzas policiales, enfrentándose al reto de que no se contaba con el recurso humano calificado para dicha labor; por lo anterior, era necesario fortalecer y capacitar al personal activo, quedando el aspecto preventivo y de participación ciudadana sin mayor relevancia.

## ***7.2. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Eduardo Espinoza Abuxapqui, 2002-2005***

Eduardo Espinoza Abuxapqui fue presidente municipal de Othón P. Blanco en el periodo constitucional que abarca los años 2002 al 2005. Su mandato resulta importante por los acontecimientos que se presentaban en el municipio, como el aumento de la incidencia delictiva, la proliferación de bandas juveniles, aunado a una policía preventiva joven e inexperta.

En su PDM 2002-2005 se proponía que los cuerpos policíacos contaran con mayor preparación, adiestramiento, y fueran de probada honestidad para el combate frontal a la inseguridad pública y la impunidad. La política de seguridad en esta administración, resultaba muy pobre y falta de visión, pues pretendía la disminución de los delitos basándose únicamente en acciones de profesionalización y de equipamiento e infraestructura de los miembros de la policía preventiva municipal con la finalidad de hacer más eficientes sus funciones y optimizar la fuerza policial.

Esto se refleja en las líneas estratégicas del PDM, el cual contemplaba 4 ejes:

- 1) Desarrollar acciones de profesionalización.
  - 2) Optimizar la fuerza policial.
  - 3) Mayor cobertura y capacitación de respuesta.
  - 4) Ampliar y mejorar los espacios destinados como refugios anticiclónicos
- (Espinoza, 2002).

Los proyectos contemplados dentro del plan, de igual manera acentuaban aspectos del equipamiento, capacitación y profesionalización, sin proponer acciones en materia de

prevención del delito. En cuanto a participación ciudadana se refiere únicamente contemplaba un deficiente proyecto que consistía en integrar un comité municipal de consulta y participación ciudadana en seguridad.

La administración de Abuxapqui, buscó ofrecer a la sociedad mejores servicios de seguridad a través de acciones de profesionalización que permitan eficientar las funciones de los miembros de la policía preventiva municipal y optimizar la fuerza policial con equipamiento e infraestructura, que resulte en una disminución de los delitos (Espinoza, 2002, p. 240).

El balance es que el munícipe buscó establecer una política de seguridad tradicional, es decir basada en el mejoramiento de las fuerzas policiales con equipamiento, capacitación y profesionalización para combatir la delincuencia, sin estructurar estrategias viables y certeras de prevención y de participación de la ciudadanía que permitieran un avance en la contención de incidencias delictivas.

### ***7.3 La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Cora Amalia Castilla Madrid, 2005-2008***

Con el crecimiento de algunas ciudades del municipio Othón P. Blanco, se aparejaron cambios significativos para las estructuras sociales, se consolidaron nuevas inversiones en el comercio y la edificación, consecuencia del proceso de crecimiento urbano que ya se venía desarrollando desde el 2000. Las situaciones propias de la urbanización mal planificada se empezaban a evidenciar, como la invasión de terrenos, la construcción de nuevas áreas habitacionales en zonas de alto riesgo, la falta de dotación de servicios públicos en nuevas colonias y fraccionamientos, y el aumento de la delincuencia, por mencionar algunos.

Por ello, el Ayuntamiento de Othón P. Blanco, en el periodo de gestión 2005-2008, encabezado por Cora Amalia Castilla Madrid, consideraba la seguridad pública municipal como una de las prioridades del gobierno.

El discurso de Castilla Madrid, era muy distinto al de su predecesor, ella se enfocaba en la seguridad preventiva. En el PDM 2005-2008, exponía que concentraría sus esfuerzos en

garantizar la tranquilidad, la paz y la protección de la integridad física, moral y patrimonial de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana, con el fin de mantener el estado de derecho en el ámbito municipal (Castilla, 2005, p. 168).

Sin embargo, las acciones que proponía para alcanzar en lo antes mencionado, resultaron ser la misma línea de acciones implementadas por los anteriores presidentes municipales, basados en el fortalecimiento de la policía municipal, la profesionalización de sus integrantes, la dignificación y equipamiento. La posible diferencia es que dentro de su PDM, la mandataria enunciaba una inclinación y preocupación por programas de prevención de actos delictivos y consolidar la participación ciudadana en actividades de la seguridad pública, que no se reflejaría en sus acciones.

La estrategia número 4 de la presidenta, pretendía fomentar la participación de la sociedad en las actividades de seguridad pública municipal, por lo que planteó las siguientes líneas de acción:

- 1) Instalar y operar el Consejo Municipal de Seguridad Pública.
- 2) Promover foros o diálogos sobre las políticas en materia de seguridad pública.
- 3) Estimular a los miembros de la policía municipal que destaquen por el cumplimiento de su deber, a fin de mejorar la imagen corporativa y desempeño de la policía.
- 4) Consolidar y difundir los medios y mecanismos para la atención de quejas y denuncias (Castilla, 2005).

En las líneas de acción mencionadas anteriormente y que se encuentran contenidas en el PDM, se puede observar a simple vista la deficiencia en las propuestas y que de ninguna manera se incluye la prevención del delito y la participación ciudadana de manera

importante y trascendental. Los informes de actividades, en los apartados relacionados con la prevención y la seguridad pública, únicamente mostraban que fueron brindados a los estudiantes talleres, pláticas y presentaciones sobre el cuidado personal y la prevención para no ser afectados por actos delictivos.

De igual manera, se desarrollaron los programas “Yo te protejo pero tú te cuidas” y “Conoce a tu Policía”. A través de actividades, como el teatro guiñol, fueron presentadas a los ciudadanos temáticas relacionadas con la seguridad personal, la policía y los ciudadanos, relaciones humanas, entre otros. Asimismo, se elaboraron y se distribuyeron volantes informativos (Castilla, 2005).

Durante este periodo de gobierno municipal, se mantuvieron las acciones de una estrategia tradicional de seguridad pública, sin innovaciones importantes pero sobre todo con una concepción banal de lo que es la prevención y la participación ciudadana en la seguridad pública.

#### ***7.4. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Andrés Ruiz Morcillo 2008-2011***

Andrés Ruiz Morcillo se desempeñó como presidente municipal durante el trienio del 2008 al 2011. Fue un alcalde con un gran carisma y empatía con los othonenses, desde el inicio de su campaña hasta el final de su mandato propuso un gobierno cercano a la gente que lograra el desarrollo integral del municipio.

La administración de este alcalde fue un parteaguas en las estrategias y líneas de acción que se habían estado implementado en el municipio, propuso una política de seguridad pública integral basada en “otorgar a la población del municipio de Othón P. Blanco condiciones que garanticen su integridad física y patrimonial a través de acciones que fortalezcan la prevención del delito” (Ruiz, 2008, p. 9).

Propuso una estrategia basada en la prevención del delito y el establecimiento programas de acercamiento e integración de la policía con los ciudadanos. Es verdad que en administraciones anteriores se retomaban estos aspectos, pero esto era bajo un discurso



encaminado al combate frontal de la delincuencia como la única manera viable para la disminución de acciones delictuosas. Ruiz Morcillo, optó por medidas alternas para hacer frente a la delincuencia, sin dejar de lado aspectos de equipamiento, profesionalización, dignificación y capacitación; sin embargo, no como parte central de su política.

Entre las estrategias y líneas de acción contenidas en el PDM 2008-2011, impulsadas por Andrés Ruiz Morcillo se encuentran:

Estrategia 1. Acercamiento de la Policía Municipal con la Ciudadanía. La policía municipal fortalecerá el vínculo y recuperará la credibilidad de los ciudadanos othonenses, estableciendo programas de trabajo coordinados y privilegiando la cultura de prevención del delito:

- Fomentar programas en colonias, a través de los cuales la ciudadanía conozca a los elementos de seguridad pública asignados a la zona, con el fin de establecer vínculos y lazos de confianza.
- Integrar comités ciudadanos de seguridad pública, coordinados con la Policía Municipal, orientados a apoyar la prevención del delito en colonias y localidades.
- Realizar programas de difusión de acciones y de concientización de la población, a través de presentaciones de la policía municipal.
- Implementar programas de fortalecimiento de la cultura de la prevención del delito entre la población en general, poniendo especial atención al tema en instituciones educativas y públicas.
- Establecer acciones coordinadas en materia de seguridad pública con los sectores productivos del municipio.

Estrategia 2. Seguridad en tu ciudad:

- Disminuir las condiciones de riesgo que facilitan la comisión de delitos, a través de programas y acciones estratégicas que fortalezcan la seguridad en centros de población.
  - Reactivar y fomentar las casetas policiales en las colonias, con el fin de promover la vinculación con sus habitantes.
  - Coordinar acciones con las instancias de seguridad pública de la administración federal y estatal, a fin de ampliar la cobertura en materia de seguridad para el municipio.
- Estrategia 3. Fortalecimiento y dignificación de las fuerzas de seguridad municipal. relacionada con fortalecer los cuerpos de seguridad pública municipal, a través de equipamiento, capacitación y formación de los recursos humanos (Ruiz, 2008, p.9-10).

Cabe mencionar que el alcalde no fijó una postura de choque contra la delincuencia, es decir, no se refería a las acciones que implementaría como estrategias para el combate de la delincuencia, prefirió un discurso más neutral en pro de reducir las condiciones que puedan ser las causantes de la incidencia delictiva, claro con la finalidad de disminuir la proliferación de la misma. Entre los programas que se implementaron destacan los siguientes:

- Sendero Seguro. Este programa se implementa a fin de disminuir las condiciones de riesgo que facilitan la comisión de delitos, a través del fortalecimiento de la seguridad en centros de población, se establecieron corredores y zonas de seguridad, a través de los cuales, se pretendió garantizar que los accesos y salidas de instituciones y áreas públicas tengan condiciones fundamentales de seguridad como son la iluminación, espacios para tránsito peatonal, accesibilidad para personas con capacidades diferentes. Básicamente este programa consiste en acondicionar la ruta más corta, directa y utilizada por los alumnos de escuelas con turnos

vespertinos, de tal manera que puedan comunicarse desde la puerta de su institución hasta vialidad primaria más cercana para abordar su medio de transporte con seguridad y confort (Ruiz, 2009).

- Programa de Policía Amigo. Este programa buscaba crear confianza en el cuerpo policiaco a través de eliminar las barreras de comunicación entre las autoridades policiales y la ciudadanía. Consistía en vigilar a pie una zona previamente determinada, con una atención inmediata y eficiente las 24 horas del día los siete días de la semana. Era clave apuntalar la interacción del policía con el ciudadano, siendo el policía quien recibe de manera directa, recomendaciones y sugerencias sobre la vulnerabilidad del predio de tal manera que el ciudadano participa en tareas de seguridad para prevenir delitos (Ruiz, 2010).

A continuación se muestra un comparativo entre los dos años que lleva operando este programa:

Tabla 5. Funcionalidad del programa Policía Amigo 2009 - 2010

<b>Periodo</b>	<b>Auxilios Reportados</b>	<b>Consignas</b>
Enero-Diciembre 2009	14,669	8,178
Enero- Noviembre 2010	6,677	7,394
%	Disminuyó 55%	Disminuyó 10%

Fuente: Segundo Informe de gobierno Municipal de Othón P. Blanco, 2008 – 2011.

Las cifras presentadas en la tabla anterior entre los primeros dos años de operación del programa, evidencian que con la vigilancia y la presencia policiaca en las colonias disminuyeron los auxilios reportados, ya que para el 2009 se presentaron 14,669 auxilios, mientras que en el 2010 solo se reportaron 6,677 auxilios, disminuyendo así un 55% debido a los patrullajes constantes en las zonas lo que ha permeado significativamente en la reducción de la incidencia delictiva (Tabla 5).

La administración de Ruiz Morcillo resulta muy interesante por la estrategia implementada que vino a innovar y romper con las estrategias tradicionales que se habían

implementado tanto en el Estado como el Municipio. Los programas son del tipo de prevención y no de reacción como lo hace la policía Federal, el programa se enfoca a la prevención del delito y no a la reacción en contra de este, se pretendía mantener el programa 100 % preventivo y sustentar así el accionar de la policía en el sentido de fortalecer la denuncia ciudadana, incitar la participación activa de los ciudadanos y fomentar valores de protección entre los mismos.

### ***7.5. La estrategia de seguridad pública municipal en la administración de Carlos Mario Villanueva Tenorio 2011-2013***

El presidente municipal de Othón P. Blanco para el periodo constitucional 2011-2013, es Carlos Mario Villanueva Tenorio, quien ha vivido una administración caracterizada por estar inmersa en medio de una crisis de endeudamiento municipal, por enfrentar el auge de incidencias delictivas, aunado a un incremento de la violencia en todo el estado.

Lo que llama la atención es que a inicios de su mandato, propuso varias estrategias encaminadas a la contención de la delincuencia que se habían pausado en la administración pasada. Villanueva (2011) se pronunció a favor de “hacer más eficaces los operativos de vigilancia e investigación buscando evitar que actos corruptos generen condiciones de impunidad que alienen la desconfianza ciudadana, que hoy es uno de los principales problemas que existen en la sociedad” (p. 7).

Dentro del PDM de Carlos Mario Villanueva, el tercer eje rector identificado como “La seguridad y la libertad social”, menciona que estará sustentado en cinco directrices:

- 1) la seguridad pública;
- 2) la protección civil;
- 3) la participación ciudadana;
- 4) la modernización del cuerpo policiaco y
- 5) la transparencia y seguridad (Villanueva, 2011, p.34).

El mandatario destaca en el discurso la modernización del sistema de seguridad pública. Menciona que esta modernización será un hilo conductor permanente que irá más allá de la reposición de uniformes o de equipamiento, tendrá atención especial la revisión continua del cuerpo policiaco, el control de elementos de baja y el seguimiento de sus actividades así como la promoción de valores y conciencia cívica (Villanueva, 2011, p. 7).

Sin embargo en la actualidad podemos observar que lo antes expuesto no ocurrió, hoy en día la PMP se vea obligada a solicitar el apoyo de empresarios de la capital, para reparar algunas de las unidades de emergencia que han presentado fallas, ante la mala administración del Ayuntamiento de Othón P. Blanco. (Wong, 4 de junio de 2013)

Otros rubros contenidos en PDM de Carlos Mario, estaban dirigidos a impulsar prácticas que fomenten el respeto al ciudadano y a la cultura de la legalidad, en donde se promovieran programas discretos de ascensos y recompensas que estimulen el comportamiento ético y libre de corrupción de los responsables de la seguridad pública. Asimismo se contemplaba el fortalecimiento del Comité Municipal de Seguridad Pública en términos de participación como en apoyos administrativos para su gestión más eficaz (Villanueva, 2011).

Sin embargo en la actualidad el municipio de Othón P. Blanco se encuentra sometido ante una situación de inestabilidad económica, que no permite la realización de lo expuesto en el PDM. Asimismo se enfrenta una ola de delincuencia más violenta, frecuente y organizada, sin acciones contundentes por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública y ante la mirada espectadora de una administración municipal punible. Es importante el contexto actual que vive el municipio, ya que se necesitan acciones prontas y expeditas en contra de esta problemática que se encuentra en aumento, a tal grado que de seguir la insurgencia de la incidencia delictiva y una deficiente política de seguridad, Chetumal y en general el estado ocupara uno de los primeros lugares en los niveles de violencia del país.

Las estrategias de seguridad que desde lo estatal y municipal se aplican en Othón P. Blanco, y consecuentemente a la ciudad de Chetumal, han presentado fallos en su tarea primordial que es la protección de la ciudadanía. Por esta razón considero que no existe una verdadera estrategia de seguridad pública, simplemente son programas y acciones

implementados de manera inconveniente, sin un análisis previo de pertinencia o que no están encaminadas a atender la prioridades de la de ciudadanía y en muchas ocasiones son programas copiados de otros estados y municipios pero mal adaptados e implementados, arrojando de esta forma malos resultados.

Por todo lo anterior, considero fundamental una redefinición de la estrategia de seguridad pública tradicional hacia una de seguridad ciudadana, en donde se enfatice la participación de la ciudadanía en las estructuras sociales, con políticas públicas encaminadas a la prevención y contención del delito.

La seguridad ciudadana en los últimos años se ha convertido en uno de los temas centrales de discusión dentro de las políticas de seguridad de los países de América Latina. Han sido elaborados una gran cantidad de estudios referentes a la implementación, evaluación y creación de políticas de seguridad ciudadana para países de Centroamérica, en donde los ciudadanos comienzan a organizarse y a desarrollar estrategias para mitigar la inseguridad y en general la violencia. Me interesa utilizar un enfoque de seguridad ciudadana como propuesta para garantizar la seguridad interna y para contener la delincuencia mediante el fortalecimiento del tejido social y del capital social de la ciudad, tal y como las experiencias de ciudades como Quito, Medellín e incluso la Ciudad de México, lo demuestran.

Profundizaré en el tema de seguridad ciudadana en el capítulo siguiente, pues es relevante y necesario abordar el estudio de estrategias encaminadas a la prevención del delito, ya que se trata de una necesidad y se justifica en función de los principios de libertad y justicia social, con la finalidad de plantear estrategias encaminadas a atender de una mejor manera el problema de la delincuencia y así poder recuperar la percepción de ciudad de paz con alta calidad de vida, que siempre hemos presumido en Chetumal y Othón P. Blanco.

## **CAPÍTULO III. MODELO DE SEGURIDAD CIUDADANA**

### ***1. Conceptos básicos sobre seguridad ciudadana***

El aumento de los índices de delincuencia y de la violencia en las ciudades latinoamericanas se ha convertido en un fenómeno muy importante y de preocupación general tanto de la ciudadanía como de los gobiernos. Los ciudadanos ya no se sienten seguros en su país, en sus estados, colonias y tampoco en sus propias casas, esto debido a la falta de medidas que pudieran garantizar su seguridad y una plena convivencia con la sociedad.

De acuerdo al Latinobarómetro, la violencia es el principal problema económico y social de América Latina, pues la violencia es extensa y tiene inmensos costos. Se señala que en la región desde la década pasada

hay 140,000 homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año o, para decirlo en forma más contundente, 54 familias son robadas cada minuto; aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo (Londoño, & Guerrero, 1999, p.1).

Ante las problemáticas del aumento de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad, se han presentado medidas penales tradicionales que no han podido demostrar su eficacia en el combate a la delincuencia. En general, en los países de la región las respuestas a dicha problemática han privilegiado acciones punitivas, incrementando las

acciones a través de la policía y los juzgados, es decir, un enfoque convencional donde las estrategias, se han basado en la “adopción de políticas de control, las cuales privilegian la represión de la criminalidad y la violencia delictual” (Arriagada & Godoy, 1999, p.27).

Desde antaño, en nuestro país estas medidas se han generalizado en todos los estados y municipios, si bien en algunos espacios y temporalidades arrojan disminuciones en el número de ciertos delitos en el corto plazo, esto no implican que los resultados sean sostenibles a mediano o largo plazo, pues las medidas con alto contenido represivo y con escaso contenido preventivo se han comportado inestables, fragmentando la violencia de tal forma que se expande causando mayores daños colaterales.

Por ejemplo la estrategia de Felipe Calderón de combate al narcotráfico fragmentó y extendió la violencia en nuestro país. En el 2006 había en México seis cárteles, la división del Cártel de Tijuana en 2007 y la del Cártel de Sinaloa en 2008 propiciaron que para 2009 ya existieran ocho organizaciones. En 2010 la fragmentación se aceleró considerablemente. Ante el acoso del gobierno la organización de los Beltrán Leyva se dividió en tres organizaciones regionales y el Cártel del Milenio en dos. Además, un conflicto interno culminó con el desprendimiento de Los Zetas del Cártel del Golfo (Guerrero, 1 de junio de 2011, párr.10)

Desde hace algunos años se empieza a acentuar con mayor relevancia la necesidad de encontrar soluciones que verdaderamente enfrenten el problema de la delincuencia. Los especialistas y algunos funcionarios afirman que debe verse más allá de lo meramente militar ó policial, es decir, de lo represivo. Con esto surge la necesidad de implementar estrategias integrales, como los comprendidos dentro del modelo de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana implica una concepción de seguridad en términos amplios, donde además de medidas de control frente a la violencia se incluyan medidas de prevención y rehabilitación. Godoy y Arriagada (1999) puntualizan que la seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito, sino que este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (p. 28).

La calidad de vida es un concepto utilizado para evaluar el bienestar social general de individuos y sociedades. Presta atención a aspectos como el entorno en el que vive un



individuo, y todos aquellos elementos que hacen que la vida sea digna, cómoda, agradable y satisfactoria. Puede referirse a bienes intangibles como materiales por ejemplo el acceso a una vivienda digna, a servicios como agua potable, alimentos, actividades culturales, entre otros.

Un indicador comúnmente usado para medir la calidad de vida es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por las Naciones Unidas para medir el grado de desarrollo de los países. A través del PNUD, el cálculo se realiza a partir de variables como la esperanza de vida, educación (en todos los niveles), PIB per Cápita; al respecto, los países con el IDH más alto son Islandia, Noruega, Australia, Suecia, Canadá y Japón, mientras que México ostenta el lugar 61 de los 187 países calificados (PNUD, 14 de marzo de 2013).

La seguridad ciudadana en los últimos años se ha convertido en uno de los temas centrales de discusión dentro de las políticas de seguridad de los países de América Latina. Los ciudadanos comienzan a organizarse y a exigir una posición más activa en asuntos de seguridad pública, buscando que de esta manera la seguridad como tema de la agenda pública deje de ser un aspecto secundario, objeto de medidas ocasionales, para hacer parte de una política más amplia e integral. Ramos (2005) argumenta que una política ideal de seguridad debería ser aquella donde existiera un equilibrio entre un enfoque punitivo de castigo a los delincuentes, y el preventivo que va a las causas que originan la delincuencia.

Es complicado concretar una definición única como concepto de seguridad ciudadana debido a las diferentes dimensiones y perspectivas que puede adquirir dicho modelo, a continuación expongo algunas otras definiciones que han planteado expertos en el tema.

Torres (2010) plantea que el nacimiento del término “seguridad ciudadana” marca un desplazamiento de un debate centrado en amenazas al Estado y a los regímenes políticos hacia una discusión de las amenazas al orden público, social y político generadas por el aumento del crimen callejero y el temor ciudadano frente al delito, fenómenos que han sido particularmente agudos en América Latina.

Palomeque (como se cita en Torres, 2010), plantea que un enfoque de seguridad ciudadana implica poner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía), y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de

la violencia (p. 5). Por otro lado Bertranou & Calderón (2008) plantean que las políticas de seguridad ciudadana, de acuerdo con el PNUD, son aquéllas que se orientan tanto a prevenir y a controlar la violencia y el delito como a reformar las instituciones vinculadas.

Un enfoque de seguridad ciudadana como estrategia de seguridad pública, consiste en fortalecer las instituciones de seguridad pública, fomentar el tejido social a través de políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas, la finalidad es generar los mecanismos para que la población acceda a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad. El diseño y la implantación de políticas sociales eficaces permite elevar aspectos como la educación, el empleo y la salud, que pueden evitar conductas antisociales (Ramos, 2005).

Las políticas de seguridad ciudadana se presentan como una crítica a modelos represivos de control y como respuesta a los procesos de privatización de la seguridad. Se plantean entonces modelos más integrales que incluyen simultáneamente medidas de prevención y de control (Torres, 2010, p.3). En dichos modelos los actores claves son los municipios y la ciudadanía organizada, ésta última comienza a ser convocada como responsable de la seguridad, a través de la participación comunitaria en la prevención del delito.

En los modelos de seguridad ciudadana se enfatiza la participación activa de los ciudadanos, así como el acercamiento entre la policía y las comunidades. Con la finalidad de tender un puente entre la seguridad del Estado y los habitantes, sectores de la sociedad civil colombiana han acogido propuestas de seguridad ciudadana como una opción alternativa a la militarizada, debido a que los ciudadanos sienten la necesidad de encontrar nuevos “modelos puentes” de interlocución con el Estado (Roncken, 2008).

La ciudadanía siente la necesidad de acercarse a las autoridades, con la finalidad de jugar un rol más activo en temas de su seguridad, tratan de presionar y de influir positivamente para que los servicios respondan a sus necesidades de seguridad y estos servicios se proporcionen de manera transparente y eficientemente. El papel de la sociedad civil y de las autoridades son muy similares y deberían complementarse, se necesita un dialogo permanente entre ambos para poder lograr que las labores que se realizan por ambas partes contribuyen a mejorar el servicio de seguridad pública al que todos los ciudadanos tienen derecho.

Actualmente, la participación ciudadana en la previsión y lucha contra la delincuencia es de vital importancia, es el ejercicio de un derecho fundamental sin el cual no podría hablarse de democracia. Dicha participación se ha traducido en la aparición de nuevos enfoques de seguridad que se distinguen de los sistemas tradicionales de prevención y represión, pues en los primeros se encuentra una participación activa de la sociedad, y en los segundos se trata de las soluciones clásicas establecidas únicamente por las autoridades (Dammert & Arias, 2007).

Se pudiera decir que una de las partes medulares de este modelo es la participación de los ciudadanos, pues no se puede hablar de seguridad pública como monopolio del Estado. Al respecto, se menciona que debe existir una participación activa de la sociedad civil tanto a través de programas establecidos por el gobierno como por iniciativa de los ciudadanos. De acuerdo a Beatriz Otero (2004), la seguridad ciudadana implica la aparición del ciudadano en una posición más dinámica en la elaboración de las políticas de seguridad.

Con una integración total de la sociedad civil y su responsabilidad consciente en su auto seguridad pueden cumplir con los fines de la seguridad ciudadana. Por ello, lo más importante de esta nueva concepción es fomentar la construcción del tejido social, mediante el fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia, la participación, la seguridad y el uso y disfrute del espacio público y de esta manera comprometer a la población con su participación activa en forma (Acero, 2005).

Las experiencias de varias ciudades en América Latina evidencian que las estrategias centradas en enfoques punitivos, que sólo actúan reprimiendo a individuos violentos sin impactar el entorno familiar y social, no han logrado superar el problema de la delincuencia y la violencia; asimismo, estrategias similares aplicadas a otras problemáticas como el tráfico y consumo de drogas, han generado enormes costos y tampoco han dado los resultados esperados. Sin embargo, en la región también hay algunas experiencias municipales de tratamiento de la violencia y la delincuencia a partir de medidas basadas en el enfoque de la seguridad ciudadana.

A continuación analizo tres de dichas experiencias: la ciudad colombiana de Medellín; Quito, en Ecuador; y la ciudad de México, en México. Las tres luego de tener altos índices de delincuencia han logrado exitosos resultados en su reducción, gracias a

factores como la puesta en marcha de políticas de seguridad desde enfoques amplios e integrales contenidos en modelos de seguridad ciudadana.

## ***2. Modelos de seguridad ciudadana, estudios de caso***

Para el análisis de los estudios de caso de las experiencias de tratamiento de la delincuencia a partir de medidas basadas en el enfoque de la seguridad ciudadana, retomo tres aspectos de cada ejemplo. Primero, analizo el contexto general del país y de la ciudad objeto de estudio respecto a la problemática de inseguridad y delincuencia que presentan. Segundo, expongo las políticas y acciones puestas en marcha por las autoridades municipales en materia de seguridad ciudadana durante los últimos años. Finalmente planteo, a manera de conclusiones, algunos de los aspectos importantes de estas experiencias y las lecciones que manifiestan para la implementación de políticas públicas similares para otros municipios de la región y para este caso de estudio en la ciudad de Chetumal.

## ***3. El caso de Medellín en Colombia***

Colombia es un país de América ubicado en la zona noroccidental de América del Sur, organizado como una república unitaria descentralizada, siendo su capital la ciudad de Bogotá. Colombia está compuesta por 32 departamentos y un único Distrito Capital. Los departamentos están conformados por la asociación entre municipios. Actualmente hay 1120 municipios entre los que están el Distrito Capital, y los distritos de Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Tunja, Cúcuta, Popayán, Buenaventura, Medellín, Turbo y Tumaco. Para este caso de estudio me centraré en Medellín, que es la ciudad capital del departamento de Antioquia, donde se localizan ocho municipios más, conformando de esta manera el área metropolitana de Medellín (Bruni, 2010).

### 3.1. Criminalidad en Colombia

El caso de la ciudad de Medellín resulta interesante. Tanto la ciudad como el país han presentado sucesos determinantes, los más relevantes el conflicto armado producto de la insurgencia de grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN); y la formación de grupos paramilitares como una respuesta organizada para enfrentar a los grupos guerrilleros. Problemáticas como el desplazamiento forzado, originado por el conflicto armado, tráfico de personas, drogas, entre otros. Lo que respecta a la criminalidad, Colombia ocupa un lugar central en este rubro, por las variedades de delitos que se desarrollan en su interior, como mostraré a continuación.

La criminalidad en Colombia presenta un crecimiento significativo a partir de la década de 1980, como exponen Alejo Vargas y Viviana García, la tasa de homicidios comienza a aumentar a finales de la década y de 1990, alcanzando las cifras más altas, en el año 1992, con una tasa de 79 homicidios por cada 100,000 habitantes, año a partir del cual se ha presentado un descenso sostenido con un incremento entre 1999 y 2002, para volver a presentar una gran disminución en el año 2003, con 51.5, hpcmh<sup>1</sup>. A pesar de la disminución, los indicadores siguen siendo alarmantes, por lo cual Colombia es considerada uno de los países más violentos en América Latina y el mundo (2008).

Figura 11. Evolución de homicidios en Colombia 1988-2007



Fuente: (Vargas & García, 2008, p. 253).

<sup>1</sup> Homicidios por cada cien mil habitantes

Como es de esperarse, por su condición de centros urbanos y el número de población que albergan, la mayor parte de la cifra de los homicidios y demás delitos tienen como escenario las ciudades colombianas, “en su conjunto las tres grandes ciudades colombianas (Bogotá, Medellín y Cali) han concentrado alrededor de una tercera parte de los homicidios cometidos en el país durante la década de los noventa” (Escobedo et al. como se cita en Vargas & García, 2008, p.254).

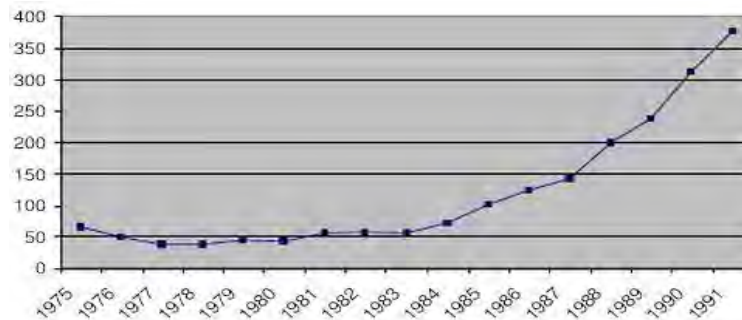
A pesar de las diversas problemáticas presentes en Colombia, es muy importante señalar que la inseguridad no es homogénea en el país. Por ejemplo, los factores que originan la violencia y la delincuencia en Bogotá son distintos a los que tienen lugar en Medellín. Una ciudad puede ser ajena a la acción de los grupos armados ilegales, el narcotráfico, etc.; pero otra puede estar involucrada con otras redes de criminalidad organizada y una alta presencia de delincuencia común.

Medellín es considerada la segunda ciudad colombiana de mayor importancia, que ha crecido como producto de la inmigración masiva de campesinos atraídos por la posibilidad de mejores condiciones de vida o expulsados por la violencia rural (Ceballos, como se cita en Vargas & García, 2008, p. 254). Estos procesos migratorios acelerados y desordenados implicaron el crecimiento demográfico y físico de las ciudades y rebasaron la capacidad de las autoridades para ordenarlo, por lo que durante las décadas de crecimiento de la ciudad no se estableció un modelo capaz de orientar y ordenar el crecimiento de la misma, presentando agudos problemas de pobreza, marginación y desigualdad a los que se suman problemas de inseguridad y temor.

Josefina Bruñi (2010), menciona algunos otros factores que incidieron en el incremento de la delincuencia en Medellín. Resalta el estancamiento de la industria textil – corazón de la economía de la ciudad– que se agravó con la crisis financiera de la década de 1980, aunado al ascenso de la economía ilegal del narcotráfico. Asimismo, ocurrió una inicial tolerancia de las instituciones públicas al problema del narcotráfico; restándoles credibilidad, legitimidad y capacidad de dirección a las élites tradicionales de la ciudad. Todo lo anterior impulsó un dramático incremento de la violencia criminal. A partir de 1985, Medellín se convierte en la ciudad más violenta de Colombia, el crimen y la violencia se presentaban de diferentes maneras ya no solo con los homicidios; prácticas como el secuestro, los robos bancarios, y el robo de vehículos se convirtieron en

actividades comunes, cometidos por bandas criminales que habían surgido en la década de 1970 y se habían consolidado en la década posterior.

Figura 12. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes Medellín



Fuente: (Bruni & Plaza, 2010, p. 12)

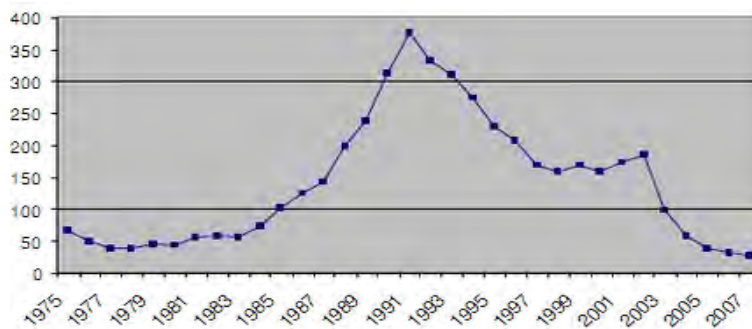
Otro hecho detonante de la violencia en Medellín fue la aparición de la guerrilla urbana a finales de 1980 y principios de 1990, cuando las milicias comenzaron a cooptar a las bandas ya establecidas para instaurarlas a su proyecto militar y político. Los jóvenes miembros de las bandas, al ingresar a estos grupos militares, comenzaban a buscar protagonismo y reconocimiento a través de la violencia. El incremento del crimen en Medellín estaba firmemente vinculado a la actividad guerrillera y paramilitar que se había inmiscuido en el día a día de la ciudad (Bruni & Plaza, 2010).

### ***3.2. Medellín, ciudad modelo en la estrategia de seguridad ciudadana***

En el año 1991, Medellín llegó a ser catalogada como la ciudad más violenta del mundo, con una tasa de 375 homicidios por cada 100 mil habitantes, a partir de este suceso se empieza a repensar la estrategia de seguridad en la ciudad, con la finalidad de implantar medidas para tratar de solventar la situación de violencia. Josefina Bruni (2010) menciona que dichas medidas arrojaron muy buenos resultados, pues Medellín pasó de ser un arquetipo mundial de violencia y cuna de uno de los carteles de tráfico de droga más complejos y poderosos del mundo –El cartel de Medellín– a ser una ciudad modelo de

convivencia y seguridad ciudadana, todo en tan solo un espacio de 15 años. En 2007 la tasa de homicidios alcanza 26 por cada 100 mil habitantes, con lo que Medellín pasa a ser una de las ciudades más seguras de Colombia y del continente sudamericano.

Figura 13. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes Medellín 1975- 2007



Fuente: Bruni & Plaza, 2010, p. 16)

### ***3.3. Políticas de seguridad Ciudadana en Medellín***

En Medellín, a partir de su significativo incremento en sus índices de violencia, la seguridad dejó de ser un tema secundario, marginal y fragmentado, para convertirse en una problemática prioritaria para las autoridades. Lo anterior llevó a la ciudad a formular y ejecutar políticas públicas en materia de seguridad basadas en concepciones amplias, es decir, con medidas y estrategias provenientes de la perspectiva de la seguridad ciudadana.

A partir de la década de 1990, el tema de la violencia en Medellín comienza a ser observado con preocupación tanto por la comunidad nacional como internacional. Por ello se crea la Consejería Presidencial para Medellín, programa de orden nacional que tenía por objetivo el acercamiento del Estado a las comunidades. En 1993, durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos fue creada la Oficina de Paz y Convivencia, con el objeto de facilitar la convivencia, los diálogos y las negociaciones con bandas barriales y con las milicias que actuaban en la ciudad. Esta oficina de paz pretendía responder al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de valores



familiares, sociales e individuales, considerados requisitos para la convivencia. En este marco se inscribe, por ejemplo, la firma del Pacto Social por la Convivencia, celebrado entre oficiales del ejército y dirigentes de las pandillas. Además, el sistema de registro de delitos aplicado por el programa, ha permitido adoptar medidas específicas y localizadas que han arrojado buenos resultados (Bruni & Plaza, 2010; Vargas & García, 2008).

Se puede observar que las medidas del ámbito nacional son el marco referencial de la Alcaldía de Medellín para desarrollar una serie de proyectos y políticas públicas que, aunadas con la participación, son cada vez más activas.

La política municipal para el tratamiento de la problemática de la violencia en la década de 1990, se estructuró a partir de pactos con los actores locales del conflicto armado: 57 pactos de no agresión con bandas o milicias en 71 barrios; y, 28 mesas barriales. Sin embargo estas medidas no presentaron los resultados esperados, ya que en el periodo de 1992 a 1998 solo hubo una reducción del 9% en la tasa de homicidios (Vargas & García, 2008).

Fue hasta el año del 2002 cuando comenzó una reducción significativa de los índices de la delincuencia en la ciudad. A partir de las medidas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, y el proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares. En el ámbito municipal, durante la alcaldía de Sergio Fajardo se implementó una política de seguridad basada en aspectos como cultura ciudadana y la promoción de medidas preventivas. En el plan de Desarrollo “Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007”, la seguridad y convivencia constituyen uno de los ejes centrales contenidos dentro de la línea estratégica Medellín gobernable y participativa.

La línea estratégica número uno de este plan, es precisamente Medellín Gobernable y Participativa, que consiste en fortalecer las relaciones de solidaridad, vigorizar una cultura de la convivencia, crear más sociedad, en el sentido de alcanzar una conciencia clara de las responsabilidades de los individuos y de los grupos sociales, lo que implica impulsar procesos políticos que garanticen la gobernabilidad, entendida como la armonización de intereses conflictivos o divergentes a partir del principio de la cooperación (Fajardo, 2004)

Esta línea de acción reconoció que para lograr que Medellín sea una ciudad gobernable y participativa, donde los ciudadanos cuenten con las oportunidades para

mejorar las condiciones de vida, era necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado, por lo que este eje concentró su actuar en mitigar estas dos problemáticas.

La primera línea, Medellín Gobernable y Participativa, incluye además cuatro ejes fundamentales que son:

- Eje 1: Cultura ciudadana
- Eje 2: Organización y participación ciudadana
- Eje 3: Transparencia y desarrollo institucional
- Eje 4: Seguridad y convivencia

A continuación se muestra una gráfica donde se representa la interrelación de los ejes en la línea estratégica:

Figura 14. Diagrama conceptual de la Línea Estratégica Medellín Gobernable y Participativa



Fuente: (Fajardo, 2004).

En la Figura 14 podemos observar que los componentes que intervienen en la línea estratégica son: cultura ciudadana, organización y participación ciudadana, seguridad y convivencia y transparencia y desarrollo institucional, estos componentes se desprenden de

la línea estratégica “Medellín, Gobernable y Participativa”, representando en los círculos de los lados los efectos esperados. Con los cuatro componentes mencionados se pretende construir una cultura ciudadana, que se traduciría en una mayor legitimidad y una reducción en la politiquería y la corrupción dando como resultado una mayor confianza. Asimismo los componentes pretendían hacer una ciudad gobernable donde se mantenga el control sobre la violencia, para poder disminuirla e incrementar la seguridad, lo que se traduciría en una mayor confianza

Este plan de desarrollo se presenta como la base para transformar tanto el modo de hacer política, como la manera de entenderla. Por ejemplo, en la línea estratégica Medellín Gobernable y Participativa, se trata de transformarse de una ciudad insegura en una gobernable, con el pleno desarrollo social. En este sentido los objetivos, estrategias, programas y proyectos forman una acertada combinación para lograr lo antes mencionado.

En el diagnóstico de las problemáticas de la ciudad, la delincuencia y la violencia resultan las más serias, por lo que se proponen las siguientes acciones, contenidas precisamente en la línea “Medellín, Gobernable y Participativa”, a través del eje estratégico Seguridad y Convivencia:

- a) Prevención de la violencia. Con este programa se implementaron una serie de proyectos encaminados al fortalecimiento de las relaciones familiares, a la prevención de la violencia que afecta a los jóvenes, comunicación para la convivencia, el Plan Desarme y el fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención y resolución de conflictos. Entre las metas y objetivos de este programa destacan:
  - Incrementar anualmente en 200 %, el decomiso de armas ilegales en manos de particulares.
  - Realizar 12 campañas en el cuatrienio enfocadas a la prevención de la violencia intrafamiliar, y el fortalecimiento de las relaciones interpersonales.
  - Tabular y realizar el diagnóstico acerca de los comportamientos agresivos que se denuncian.
  - Sensibilizar al 30% de la población de 12 a 25 años, especialmente población en riesgo, en temas relacionados con adicciones, sexualidad insegura y violencia juvenil, que originan conflicto.

- b) Manejo del Espacio Público para la Convivencia. Con este programa se implementaron los proyectos de vigilancia, control y educación para el uso del espacio público, de organización y autocontrol de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público. Entre las metas y objetivos de este programa destacan:
- Realizar 10 pactos con organizaciones de venteros y venteras para el manejo y autocontrol de sitios definidos de la ciudad.
  - Capacitar 500 comerciantes formales, en cuanto al manejo, utilización y respeto del espacio público.
  - Capacitar 2000 personas venteras en el adecuado manejo del espacio público.
  - Mantener 186 cuadras sin invasión del espacio público, y recuperar 20 en el centro de la ciudad.
  - Sensibilizar a 8,000 personas venteras y al 35% de los ciudadanos y ciudadanas para el uso adecuado del espacio público
- c) Paz y reconciliación. Este programa ayudo al diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados y al seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación. Entre las metas y objetivos de este programa destacan:
- Acompañar el 100% de las comunidades en las que se reincorporan los desmovilizados.
  - Atender y realizar acompañamiento psicosocial a todos los desmovilizados.
  - Atender y acompañar otros procesos de resocialización y inserción que contribuyan a mejorar la seguridad y la convivencia.
- d) Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia. Con este programa se impulsó la participación en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia, el fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia, promoción de la justicia cercana al ciudadano. Se diseñó e implementó la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales, además de impulsar la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura

tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza. Entre las metas y objetivos de este programa destacan:

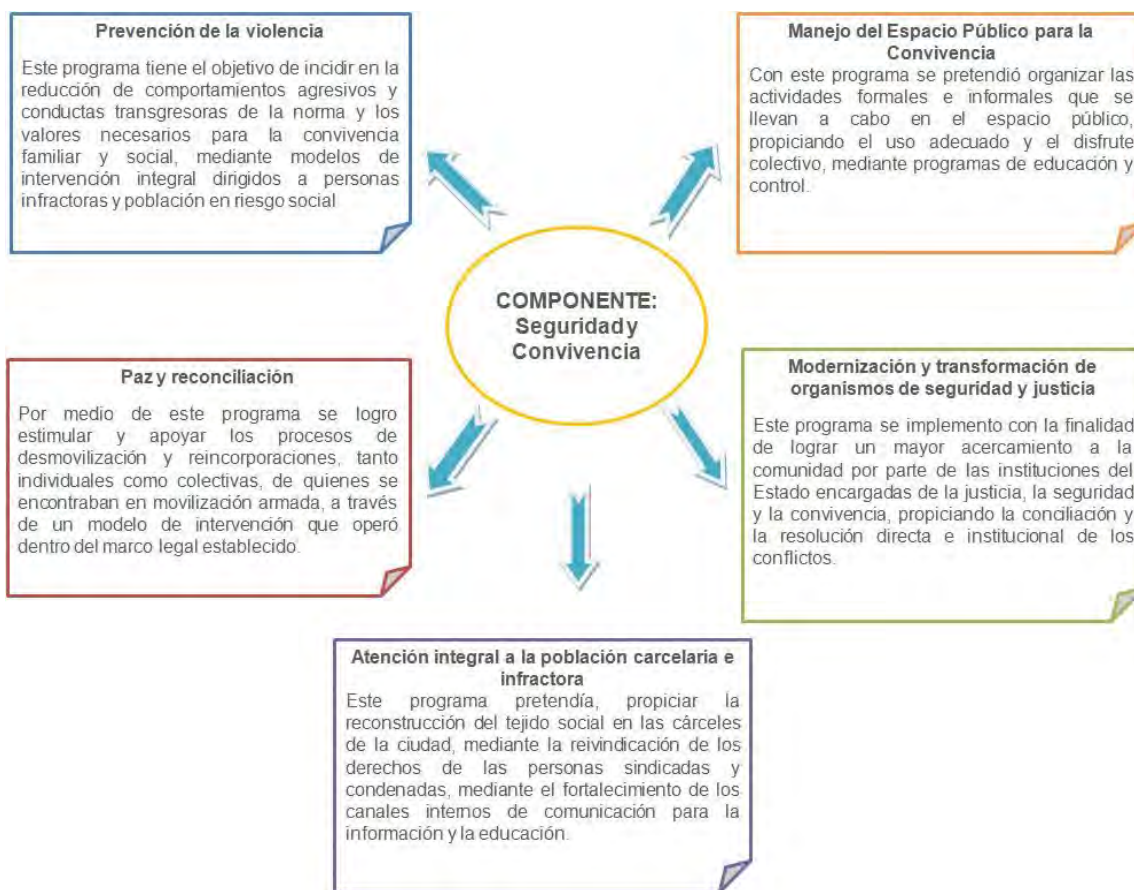
- Reducir anualmente en un 10% los 6 delitos de mayor impacto (hurto, hurto calificado, hurto agravado, estafa, extorsión, hurto de automotores).
- Contratar por convenio 700 auxiliares de policía al año.
- Construir participativamente una política de seguridad y convivencia con las Alcaldías, sectores y habitantes más representativos de la ciudad y el Valle de Aburrá.
- Realizar 1 diagnóstico de las modalidades de comportamientos criminales y violentos para reajustar las políticas de seguridad y convivencia a través del Observatorio para la Convivencia.
- Vincular 1000 personas de las Fuerzas Armadas y la Policía, a procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana, y resolución de conflictos.
- Renovar en un 30% la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad de la ciudad.
- Incrementar en un 40% el acceso ciudadano a la justicia.
- Fortalecer los Centros de Conciliación y Jueces de Paz.
- Capacitar 2000 líderes comunitarios en mecanismos alternativos de resolución de conflictos

e) Atención integral a la población carcelaria e infractora. Este programa ayudó a incrementar la intervención social en las cárceles, defensa técnica de las personas procesadas, trabajo con población reincidente, apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria. Entre las metas y objetivos de este programa destacan:

- Capacitar a 1000 internos e internas de las cárceles de Máxima Seguridad, Bellavista y Buen Pastor en artes y oficios.
- Capacitar a 1000 personas internas recluidas en esas cárceles, en temas relacionados con la prevención de la violencia intrafamiliar y relaciones de pareja.

- Realizar convenio con la Defensoría del Pueblo para que ejerzan la defensa de los sindicatos.
- Adquirir un lote para la cárcel de Mujeres.
- Reducir del 33% al 20% la población carcelaria reincidente (Fajardo, 2004).

Figura 15. Estrategias del eje Seguridad y Convivencia



Fuente: Elaboración propia con información de (Fajardo, 2004).

Estas fueron algunas estrategias implementadas por la alcaldía de la ciudad de Medellín durante el periodo 2004-2007, dando como resultado una reducción considerable de la delincuencia y de la violencia en general. Estas estrategias fueron un parteaguas en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, pues retomaron e incorporaron aspectos como la participación ciudadana, con lo que la ciudadanía y sus organizaciones,

asumen la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, con sus ideas, sus proyectos y sus acciones.

Además se construyó y fortaleció una cultura ciudadana que consiste en entender las actividades cívicas y de gobierno. Cada idea y cada proyecto que se realizó fue una lección que propició la articulación de esfuerzos, de tal manera que permite el fortalecimiento del capital social, gracias al trabajo conjunto entre el Estado y la ciudadanía.

#### ***4. El caso de Quito en Ecuador***

Ecuador, oficialmente República del Ecuador, es un país situado en la región noroccidental de América del Sur, limita al norte con Colombia y al sur y al este con Perú, siendo su capital San Francisco de Quito y también capital de la provincia de Pichincha, que es la segunda ciudad más grande y poblada del Ecuador. Además es cabecera cantonal o distrital del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Es importante señalar que el territorio del Ecuador se divide en: Parroquias, Cantones, Provincias, y Regiones. Cada Región, Provincia, Cantón, Parroquia Rural y Distrito Metropolitano tiene un gobierno Autónomo Descentralizado encargado de ejecutar políticas dentro de su jurisdicción (In-Quito, 2013).

##### ***4.1. Contexto y dimensión de la criminalidad en Ecuador***

La región de América Latina ha vivido tiempos difíciles de inseguridad, desde antaño se ha constata un acelerado crecimiento de los niveles delictuales, y con esto surge la necesidad urgente de impulsar políticas públicas para contener su ascenso. Según la OPS (1997), la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 y para el Caribe de 11.8 por cien mil; en 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44% ( Carrión, 2002, p.14).

En Ecuador la inseguridad y la violencia han sido una constante desde la década de 1990. En el primer estudio realizado con el apoyo del BID, se comprobó que entre 1990 y 1999, la tasa de defunciones por homicidios se incrementó en 43.1%. Sin embargo, la que presenta un mayor crecimiento porcentual es la tasa urbana (53.1%); mientras que la tasa rural ha crecido en un 6.8%. En la década de 1970, este indicador llegaba a 6.4 homicidios por cien mil habitantes, en 1990 aumentó a 10.3, en 1999 a 14.8 y actualmente dicha tasa se ubica en 18.8, según datos del Ministerio de Gobierno en el 2008 (Torres, 2011, 72).

Con alarma se comenzaba a reconocer que los homicidios se convertían en el principal tipo de muertes por causas externas, concentrándose en las provincias de mayor conflictividad, ubicadas en la frontera norte del país, pero también en las de mayor urbanización: Guayas y Pichincha. En estas provincias se constató un mayor uso de armas de fuego en la comisión de homicidios. Paralelamente, se detectaban aumentos en la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad, la cual pasó de 320 por cien mil habitantes en 1995 a 471,5 en 1999, es decir un incremento del 47,3%, siendo estos delitos más violentos que el tradicional robo a pequeña escala (Torres, 2011, p. 72).

Con este panorama, surgen a nivel local y de manera aislada diferentes propuestas para enfrentar la problemática, y se comienza a pensar al municipio como la entidad de gobierno más cercana a la comunidad y, por lo tanto, la más apta para enfrentar el reto de contener los niveles crecientes de violencia urbana. Siendo las municipalidades de Cuenca, Guayaquil y Quito, un parteaguas en los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador.

#### ***4.2. Políticas de seguridad ciudadana en Quito***

Las experiencias en Ecuador en materia de seguridad ciudadana comienzan a partir del año 2000, cuando los gobiernos locales de Quito, Guayaquil y Cuenca mostraron un interés paralelo en gestionar políticas y acciones en el ámbito de la seguridad ciudadana. Estos gobiernos estaban apoyados en la normativa legal de la Constitución Política del Ecuador de 1998 (artículos 228 y 230), que autorizaba a los gobiernos provinciales y



cantonales a dictar ordenanzas, crear tasas, y apoyar la aplicación de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana (Pontón, 2009).

La innovación en materia de seguridad ciudadana, en Quito, comienza a partir del año 2000 con la llegada de Paco Moncayo a la alcaldía, con lo que la administración municipal inicia una serie de gestiones que se concretarán en lo que hoy se conoce como el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Quito. En el año 2002, con Moncayo instalado al frente de la administración, el Municipio Metropolitano del Quito firmó un Convenio de Cooperación Técnica con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para facilitar el intercambio de experiencias entre los Municipios de Quito y Bogotá, con la finalidad de lograr transferencias de conocimientos que permitieran la reconstrucción de la política pública relativa a seguridad y convivencia ciudadana. Consecuentemente se formó el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y se conocieron los programas y proyectos de seguridad en las 2 ciudades (Pontón, 2004).

En el año 2003, el PNUD continuó apoyando este esfuerzo, contribuyendo a la conformación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (SMSC) y en la elaboración de un Plan de Seguridad del DMQ. Un suceso muy importante, fue en el segundo semestre del 2003 cuando se realizó el Taller de Análisis de la Situación de Seguridad Ciudadana en el DMQ, con la presencia de funcionarios del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y de diversas instituciones públicas. De lo anterior nació el Pacto por la Seguridad Ciudadana como un acuerdo interinstitucional que permitió la formación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana compuesto por: MDMQ, Policía Nacional del Ecuador, Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), la Corte Superior de Justicia de Pichincha, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y la organización ciudadana; con esto se comprometió a estas diversas instancias gubernamentales en una acción conjunta en torno a la política de seguridad ciudadana del DMQ y dejó planteada la necesidad de continuar trabajando en coordinación para formular los proyectos que permitan fortalecer y consolidar el Sistema de Seguridad, donde la ciudadanía es el eslabón que cierra el círculo (Torres, 2011; Pontón, 2004, 2009).

Asimismo. al realizarse el Taller de Análisis de la Situación de Seguridad Ciudadana en el DMQ, se identificaron como resultado del trabajo colectivo cinco ejes a

ser abordados de manera prioritaria, entre ellos la promoción de la convivencia y cultura ciudadana; generación de información y comunicación; revisión y desarrollo del marco legal vigente; control de la violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; y control de la delincuencia. A estos ejes se añadieron dos más sugeridos por expertos del PNUD y de la Alcaldía Mayor de Bogotá: la atención a grupos vulnerables (pandillas, trabajadoras sexuales, indigentes), y el control de la accidentalidad vial. A su vez a estas áreas de trabajo se añadieron el fortalecimiento institucional del SMSC, fortalecimiento y mejora del Sistema de Rehabilitación Social, recuperación de espacios públicos, enfocar la seguridad con principios de integración e integralidad, y aproximar la administración de justicia a los ciudadanos (Lalama, como se cita en Torres, 2011, p. 75).

La seguridad pública, adquiere otra conceptualización en el municipio de Quito. No se trata de un enfoque tradicional como parte de un servicio a cargo del gobierno, se adopta el concepto de seguridad ciudadana. Entendido como “no temer una agresión, saber respetar la integridad física, poder disfrutar la privacidad del hogar y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión”. Sin embargo,

la seguridad ciudadana constituye un ámbito en que la ciudadanía y la cohesión social se vinculan estrechamente y promueve el ejercicio de derechos y responsabilidades; acción público- privada; en un estado social de derecho que garantice el pleno uso de la libertad (Torres, 2011, p.76).

#### ***4.3. Estructura municipal para la seguridad en el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana***

Como ya había mencionado con el “Pacto por la Seguridad Ciudadana” se produjo la formación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana compuesto por: MDMQ, Policía Nacional del Ecuador, Ministerio Público, Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), Corte Superior de Justicia de Pichincha y organización ciudadana, siendo

esta administración la más avanzada del país en esta competencia; con esto fue posible instaurar una institucionalidad que ha permitido mejorar la gobernabilidad en materia de Seguridad y Convivencia en los ámbitos de las políticas y la gestión.

La instancia de aprobación de políticas se encuentra integrada por:

- La Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana,
- El Concejo Metropolitano de Seguridad,
- Los consejos zonales de seguridad y los comités de seguridad por sectores territoriales (Lalama, 2007:195).

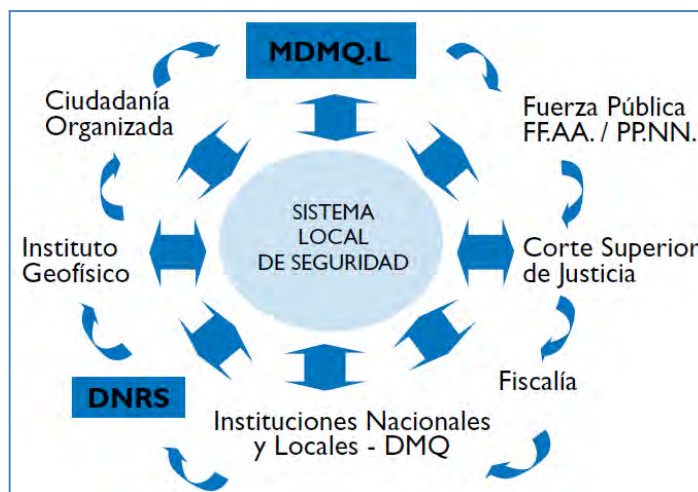
Mientras que la instancia de gestión se constituye por:

- La Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia con su estructura de seguridad en todas y cada una de las Administraciones Zonales,
- La Policía Metropolitana,
- El Sistema de Emergencias Médicas,
- El Cuerpo de Bomberos de Distrito Metropolitano y
- La Corporación Metropolitana Seguridad y Convivencia Ciudadana (Lalama, 2007:195).

Como podemos observar desde sus inicios la política pública local de seguridad ciudadana ha tenido un impulso interinstitucional.

En la Figura 16 se puede observar la variedad de instituciones que se han adherido a la iniciativa y que conforman una alianza entre instituciones públicas locales y nacionales y la sociedad civil organizada, todas coordinadas alrededor del liderazgo municipal y la autoridad local (Pontón, 2009).

Figura 16. El Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana



Fuente: (Torres, 2011)

En lo que respecta a la prevención y atención de Violencia Intrafamiliar (VIF), Violencia de Género (VG) y Maltrato Infantil (MI), el MDMQ ha creado la Red Distrital UPA VIF-G-MI. Esta Red está conformada por ocho redes a nivel de cada Administración Zonal, que agrupan un sin número de instituciones y organizaciones públicas y privadas dedicadas a combatir este grave problema social. Asimismo se han creado cinco Centros de Equidad y Justicia en cinco Administraciones Zonales de la ciudad (La Delicia, Quitumbe, Los Chillos, Calderón y Tumbado) que ofrecen atención integral en VG y VIF, respecto a esto el Municipio de Quito ha realizado una destacada gestión que vale la pena resaltar, pues es la única alcaldía del país que ha considerado el tema de como parte de la Seguridad Ciudadana (Pontón, 2009).

Quito está dividido en Zonas Metropolitanas conocidas como Administraciones Zonales cuyas funciones son el descentralizar los organismos institucionales, así como también mejorar el sistema de gestión participativa. Actualmente existen ocho Zonas Metropolitanas.

Figura 17. Administraciones Zonales del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: (Secretaría General de Planificación de Quito, 2012)

#### ***4.4. Prevención, ciudadanía, integridad y convivencia en el Distrito Metropolitano de Quito***

Gustavo Lalama (2007), miembro del Consejo Metropolitano de Seguridad del DMQ, expone que el Municipio del DMQ ha definido una política de seguridad sobre la base de la prevención, la ciudadanía, la integridad y la convivencia. Primero la prevención, porque se entiende que la violencia debe enfrentarse, antes de que se produzca y genere impactos. Ciudadanía, por que se orienta a la ciudadanía como principio y fin de sus acciones, desde un enfoque de los derechos y obligaciones y buscando la participación y la cultura ciudadana de seguridad. La integridad, entendiendo que las políticas de seguridad ciudadana deberían desarrollarse a través de una política coordinada y articulada que

involucre y comprometa a todos los actores y la convivencia, enfocando sus acciones y políticas a lograr un sistema que asegure el bienestar y el respeto de los derechos ajenos.

Lalama (2007) afirma que las políticas municipales en materia de seguridad y convivencia ciudadana se han planteado de una manera amplia y más integradora, tratando de abarcar los principios antes mencionados, estas políticas están orientadas a alcanzar los siguientes objetivos: Mejorar los niveles de seguridad y la calidad de vida, relacionada con la percepción de la inseguridad, de los habitantes del Distrito, asumir el control efectivo de la violencia en todas sus expresiones, contribuir al logro de niveles adecuados de convivencia ciudadana, brindar especial apoyo a los grupos vulnerables y sociales estigmatizados, mejorar la operatividad de las instituciones integrantes del sistema, a fin de dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad, asegurar la proximidad entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de los temas de seguridad y convivencia, permitir el uso seguro de los espacios públicos y las vías de circulación y potenciar acciones preventivas como instrumento para impedir atentados contra la seguridad y la convivencia ciudadanas. Con lo que es evidente que el modelo de seguridad ciudadana está encaminado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito, fortalecer las instituciones del Sistema Metropolitano y reducir la violencia.

Un elemento medular en la estructura institucional para la gestión de la seguridad lo constituyen las Jefaturas Zonales de Seguridad y Convivencia, dependientes de la Dirección Metropolitana de Seguridad. El DMQ se constituye por 8 Jefaturas Zonales de Seguridad, se dice que estas Jefaturas son muy importantes y parte medular debido a que estos son los organismos ejecutores de los proyectos que diseña la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, y son quienes los hacen operativos directamente en la comunidad permitiendo un directo acercamiento con la población. Asimismo estas Jefaturas ajustan la aplicación de políticas, estrategias y acciones a las diversas realidades y dinámicas propias de cada una de las zonas de barrios del DMQ. Entonces entendemos que la estrategia de seguridad ciudadana en Quito se “orienta a enfrentar la inseguridad, de acuerdo a la situación de los diferentes sectores y barrios, puesto que tanto la magnitud como la naturaleza de la delincuencia difieren considerablemente de un vecindario a otro” (Llama, 2007, p.195).

A continuación muestro un cuadro que expone algunos programas y proyectos que tienen la finalidad de garantizar la seguridad ciudadana y que se están desarrollando en la actualidad en el DMQ.

Tabla 6. Lineamientos, programas y planes de la política de seguridad ciudadana de la ciudad de Quito

<b>LINEAMIENTOS</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>PROYECTO</b>
Fortalecer la coordinación interinstitucional para la prevención y control de la inseguridad y violencia en el DMQ	<p align="center"><b>CONSEJO METROPOLITANO DE SEGURIDAD</b></p> <p><u>OBJETIVO:</u> Definir en el Consejo Metropolitano de Seguridad, la agenda de seguridad en el Distrito, garantizar el seguimiento de la misma y el funcionamiento permanente del Consejo Metropolitano de Seguridad, de sus Comisiones y de los Consejos Zonales de Seguridad.</p>	<p>Fortalecimiento del Consejo Metropolitano de Seguridad, Comisiones y Consejos Zonales de seguridad</p> <p align="center">Agenda de Seguridad</p>
Promover y apoyar el funcionamiento de un cuerpo de la Policía Nacional Especializada para el DMQ	<p align="center"><b>POLICÍA DISTRITAL ESPECIALIZADA</b></p> <p><u>OBJETIVO:</u> Apoyar a la estructuración descentrada de la Policía Nacional, fortalecer su formación como cuerpo especializado de la Policía para el DMQ y la optimización de su rol preventivo</p>	<p align="center">Estructuración y Capacitación de la Policía Nacional.</p>
Promover procesos permanentes de seguimiento y veeduría ciudadanas en relación con el servicio de los organismos nacionales y distritales de prevención y control de la violencia y la inseguridad.	<p align="center"><b>VEEDORES<sup>2</sup> CIUDADANOS</b></p> <p><u>OBJETIVO:</u> Formar ciudadanas /nos con capacidad de organizar, monitorear e informar a la comunidad sobre el accionar de las instituciones responsables del sistema de seguridad.</p>	<p align="center">Veedores Ciudadanos</p>

<sup>2</sup> Veedurías mecanismos de participación y control social

Llevar adelante procesos y programas de prevención situacional de la inseguridad	<p><b>ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS</b></p> <p>OBJETIVO: Identificar, diseñar e implementar espacios públicos seguros en las Administraciones Zonales. Garantizar su adecuado uso a través de la Policía Metropolitana</p>	Identificación y diseño de los Espacios Públicos
Poner en funcionamiento sistemas de atención ciudadana que apoyen el acceso a la justicia y contrarresten la impunidad	<p><b>CENTROS DE ATENCIÓN CIUDADANA</b></p> <p>OBJETIVO: Proporcionar servicios de agilización de la justicia y apoyo a víctimas de la inseguridad, de manera desconcentrada en el DMQ.</p>	Centros de Atención Ciudadana.
Fortalecer a la Policía Metropolitana como cuerpo que coadyuva a la seguridad ciudadana en el DMQ	<p><b>POLICÍA METROPOLITANA COMUNITARIA</b></p> <p>OBJETIVO: Capacitar a la P M en un nuevo rol de servicio, de apoyo a la ciudadanía en normas de seguridad, para prevención de riesgos, para acceder a la justicia. Dotar de equipos renovados, sistemas de comunicación e informáticos y movilización para cumplir eficientemente este rol. Difundir nueva imagen de la PM.</p>	Diseño de políticas para la Policía Metropolitana Comunitaria.
Generar en la población del DMQ una cultura de prevención y preparación en relación con los riesgos naturales y antrópicos.	<p><b>EQUIPOS DE BRIGADAS COMUNITARIAS</b></p> <p>OBJETIVO: Formar y organizar equipos de brigadas comunitarias que trabajen en la prevención, organización y respuesta frente a eventos adversos provenientes de riesgos naturales y antrópicos</p>	Plan de capacitación y conformación de Equipos de Brigadas Comunitarias

Fuente: elaboración propia a partir de informes de la Secretaria General de Planificación de Quito

El caso de Quito nos indica que el trabajo interinstitucional genera dinámicas muy interesantes. Como se puede observar, hay una gran cantidad de actores que se



interconectan entre sí para compartir las responsabilidades en las acciones, tomas de decisiones, financiamiento, diseño de políticas, entre muchas más, por lo que nunca pasan por la exclusividad de un solo actor. Es decir, todo proceso requiere actores que de alguna u otra forma estén involucrados o participen en alguna actividad afín al tema de la seguridad ciudadana y que actúen cooperativamente e integralmente con otras instituciones en el manejo de algún problema. Asimismo la estrategia de seguridad ciudadana en Quito se orienta a enfrentar la inseguridad, de acuerdo a la situación de los diferentes sectores y barrios, lo que refiere que no existe una única línea de accione para toda la ciudad y que esta varía de acuerdo a las necesidades pero con un mismos objetivos.

## ***5. Seguridad ciudadana: el caso del Distrito Federal en México***

México es un país situado en América del Norte. Limita al norte con Estados Unidos de América, al sureste con Belice y Guatemala. Es una república representativa y democrática, conformada por 31 entidades y el Distrito Federal. El artículo 43 constitucional establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital del país (CPUM, 2013).

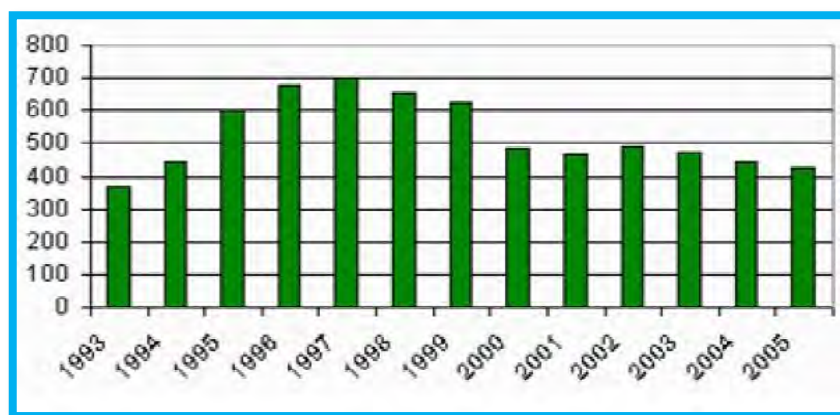
### ***5.1. Contexto y dimensión de la criminalidad en el Distrito Federal***

México es considerado uno de los países con mayores problemas de inseguridad y de delincuencia; para el año 2002, la capital de nuestro país, se consideró como la ciudad con mayor actividad delictiva. En la actualidad numerosas organizaciones civiles exponen que las ciudades más peligrosas del mundo se encuentran en México. El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal reveló un registro de las ciudades más violentas del mundo, dato que obtienen por un promedio del número de asesinatos y la

cantidad de habitantes de cada metrópoli, en ella los países latinoamericanos arrasaron, con los primeros 40 lugares de las 50 urbes del ranking, para el que se tomaron en cuenta 189 países del mundo, se encuentran nueve ciudades mexicanas. La primera de ellas, y la segunda más peligrosa a nivel mundial, es Acapulco, con un promedio de 142.88 asesinatos por cada 100 mil habitantes. Las otras ciudades, conforme su aparición en el registro, son: Torreón, Nuevo Laredo, Culiacán, Cuernavaca, Ciudad Juárez, Chihuahua, Victoria y Monterrey (Aristegui Noticias, 7 de febrero de 2013).

Esto no es un fenómeno nuevo, aunque se debe reconocer que en los últimos años se ha agudizado; para la década de 1990 se observaba que la delincuencia en la Ciudad de México presentaba los rangos más altos de inseguridad, con aproximadamente un promedio de 679.14 delitos diarios como se muestra a continuación.

Figura 18. Total de delitos promedio diario, entre 1993-2005



Fuente: (Wondratschk, 2005, p.3)

En la Figura 18, se puede observar que hubo un aumento significativo de la inseguridad en el Distrito Federal a partir de 1995, en donde el promedio de delitos diarios subió de 366 y 442 que se tenían en 1993 y 1994, a 598, o sea un aumento de 63% y de 35% respectivamente. La tendencia en el incremento se mantuvo durante 1996 y 1997, en este último año se llega a un promedio máximo de 700 delitos diarios, es decir casi 100% más que en 1993. A partir de 1998 la delincuencia ha disminuido como resultado de los programas establecidos, logrando una marca significativa de 482 delitos en el año 2000.

Ósea, durante el trienio de Cuauhtémoc Cárdenas se logró una reducción de 31% en el promedio diario de delitos (El Universal, 21 de enero de 2005).

La ciudad de México, representa verdaderamente un reto importante para el gobierno en materia de seguridad pública, pues es una de las urbes con mayor concentración poblacional, además se presentan graves problemas sociales como desempleo, marginación, personas en situación de calle, elevados niveles de contaminación y por siguiente todo esto favorece la proliferación de la delincuencia. Sin embargo, en los últimos años se ha contenido la delincuencia y se ha logrado una reducción paulatina de la misma, producto de programas de participación ciudadana inspiradas en el modelo de seguridad ciudadana.

## ***5.2. Fundamentos de seguridad ciudadana en el Distrito Federal: La participación ciudadana para contener la delincuencia***

Junto a estas problemáticas del aumento de la criminalidad los habitantes de la Ciudad de México sufrían una importante limitación en el uso de sus derechos políticos. A diferencia de otras partes de la República, la ciudadanía no podía elegir mediante el sufragio a sus autoridades. La ciudad de México era vista como una dependencia más dentro de la administración pública federal, en donde la participación y la opinión de los ciudadanos no tenían lugar. Fue con las reformas políticas de 1996, donde los capitalinos recuperaron la facultad de elegir democráticamente a sus autoridades gubernamentales

El 5 de diciembre de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas del Partido Revolucionario Democrático tomó posesión para estar al frente de la administración de la Ciudad de México, tras una contundente victoria electoral, enfrentándose a una carencia de recursos humanos para llevar a buen término sus programas de trabajo.

La corrupción e ineptitud eran los vicios predominantes entre los miembros de los cuerpos de seguridad (policías, ministerios públicos, custodios, etc.) de la Ciudad de México. Para solucionar esta dificultad, las nuevas autoridades no decidieron cesar a todos los malos elementos, sino que les dio la oportunidad de continuar trabajando con la

condición de que superaran sus antiguos vicios y prácticas. La solución no era cesar a todos estos malos elementos y lanzarlos a la calle porque con esta medida sólo se agravaría el problema. Se comenzó a trabajar al mismo tiempo en la formación de personal acorde con los nuevos proyectos. Los cursos de la Academia de Policía y de ingreso a la PGJDF se reformaron con el fin de generar el recurso humano necesario para los nuevos planes de trabajo de las autoridades. Desafortunadamente, la formación de los nuevos elementos tardaría un año o más, un plazo demasiado largo ante la demanda de soluciones inmediatas por parte de la sociedad. Este sería un proyecto a mediano plazo con resultados a futuro, pero de importancia central en la estrategia gubernamental (García, 2012).

Asimismo en junio de 1998 el gobierno de la ciudad dio a conocer su Programa de Trabajo 1998-2000, en donde el capítulo 4º, llamado “Una ciudad segura y con justicia”, destaca sus líneas básicas de acción:

- 1) Fortalecer la presencia policial, proporcionando vigilancia adicional en colonias con alto índice delictivo, vigilancia especial en centros de reunión de población, además de descentralizar e impulsar policías de barrio.
- 2) Desarticular las organizaciones criminales, para lo cual se plantean programas específicos de vigilancia y un programa de inteligencia policial.
- 3) Profesionalizar los cuerpos de seguridad, que consiste en la capacitación de los elementos de los cuerpos de seguridad y justicia, y en la adquisición y renovación del equipo de trabajo.
- 4) Integrar funcionalmente el aparato judicial, lo cual está operando solamente como un plan piloto.
- 5) Elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública, con el cual se pretende cubrir una revisión de la normatividad de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) de la ciudad de México y reformas y adiciones a los códigos Penal y de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo (Favela, 1999, p. 203).

El gobierno de la ciudad de México formó en mayo de 1998 el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública el cual, en junio de ese mismo año, puso en operación un Programa de Acción Coordinada entre Ciudadanos y Gobierno por la Seguridad a través del cual se hacen operativas las cinco líneas de acción del Programa de Gobierno antes enunciado. De manera tal que, por programas en contra de la delincuencia, han sido de manera constante (Favela, 1999).

Durante esta gestión se intenta construir un nuevo paradigma que oriente las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública, pues se pretende poner la atención en la prevención del delito más que en su penalización. Es decir, se considera la prevención del delito, no desde la perspectiva del derecho penal (aumento a las penas y sanciones) sino desde la perspectiva sociológica. Entonces las estrategias para hacer frente a la delincuencia empleadas por el gobierno de Cárdenas, se concentran en “desarrollar un nuevo pacto social de confianza entre autoridad y ciudadanos, a fin de proporcionar una ciudad segura”, pero sobretodo la participación ciudadana como parte medular (Georgina & Hernández, 2001, p.111).

En el sector de la seguridad pública la participación ciudadana consiste:

En sumar esfuerzos y trabajo de la sociedad a las funciones que desempeña el Estado en materia de seguridad pública, pasando así de una administración centralizada y unilateral a otra abierta y democrática con la colaboración de la ciudadanía. Transitando así a una gestión pública que se inclina a incorporar directa o indirecta al ciudadano en la participación de las actividades públicas. (Tapia, 2002, p. 62).

Dicha participación se da en las políticas de prevención del delito, esto parte de la idea de que la seguridad pública es tarea no sólo del Estado sino de todos los sectores sociales incluyendo la participación de la comunidad en general, vislumbrándose una sociedad más participativa, crítica pero sobretodo demandante de sus derechos ante el evidente fracaso del Estado en materia de seguridad pública, con eso los ciudadanos adquieren un papel protagónico en estos temas, desencadenándose programas integrales, funcionales, pertinentes y sobre todo aceptables por la comunidad.

En la ciudad de México se implementaron una gran cantidad de programas que se relacionan directamente con la participación ciudadana, estos son: en la esfera operativa, la integración de la comunidad con los servicios de procuración de justicia, pues se considera que la consulta y denuncia popular son instrumentos indispensables en la integración de la gobernabilidad; se diseñan algunos programas específicos de atención en las escuelas, sobre todo el combate a la distribución de drogas y prevención de la delincuencia juvenil y seguridad en corredores turísticos. Se apuesta por la participación ciudadana como observadores ciudadanos para la vigilancia de los patrullajes que se realizan en el Distrito Federal, agentes de apoyo y comunicación permanente para la observación de los policías vía tierra, atención a unidades habitacionales en las que participan los habitantes y se desarrolla un amplio programa de prevención de delito (Georgina & Hernández, 2001).

### ***5.3. Los Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito***

La participación ciudadana se constituyó en uno de los principales ejes de la política de los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas, asimismo tomó parte central en materia de seguridad pública. En el Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia de 1998-2000 se acentúa:

La integración de la comunidad y servicio a ella, procurando mayor eficacia de la autoridad con un servicio oportuno ahí en donde se comete el delito: acciones de seguridad en las escuelas; combate a la distribución de drogas, prevención de la delincuencia juvenil y mejoramiento de los servicios que presta el Ministerio Público lo que se llama reestructuración de la barandilla (PGJDF, 1998).

Para tener una participación activa y constante de la ciudadanía se crea la Coordinación del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, que tiene la función de instalar los Comités de Seguridad Pública en todas las delegaciones o formular sub

programas específicos para atender las necesidades de cada zona e intenta vincular las acciones de la PGJDF con los vecinos y las autoridades delegacionales, siendo estas innovaciones en el ámbito de la seguridad pública, con una alta aceptación de la ciudadanía. Estos Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito constituyen la figura de participación que promueve el GDF y que depende de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, que tienen como finalidad buscar el contacto directo con la ciudadanía, promueve el vínculo también con las escuelas por medio de Subcomités de Seguridad Escolar, a través del Programa Jóvenes Organizados contra la Violencia. Cristina Sánchez señala que la principal línea estratégica de estos comités es construir una cultura de la prevención y de la denuncia ciudadana y mayor vínculo con la las autoridades gendarmes, es vital señalar que también se presenta una coordinación interinstitucional: PGR, PGJDF, SEP, Secretaría de Salud, Centros de Integración Juvenil y ONG especializadas en atención a la juventud, se abren teléfonos para atender denuncias ciudadanas y muchas acciones más encaminadas a la prevención del delito, pero con una plena participación de la ciudadanía, justificando un antes y después en las políticas de seguridad; pues hablando de seguridad pública podemos referir aquellas en las que el Estado era el actor central y respondían a sus intereses y con la incorporación de aspectos más integrales del ciudadano, las políticas de seguridad responden a y ante el ciudadano considerándose ahora como estrategia de seguridad con un enfoque de seguridad ciudadana (Georgina & Hernández, 2001).

A partir de 1998 cuando se pone en marcha este enfoque de seguridad mas integral, se comienza a transitar en una etapa de reducción de la delincuencia, aunque no se ha logrado su plena consolidación; sin embargo, esto ha sido un parteaguas dentro de las estrategias tradicionales de seguridad pública implementadas tanto en la ciudad de México como en los demás estados del país. La ciudad de México ha avanzado mucho en cuanto a reducción de la delincuencia y en la participación activa de la ciudadanía, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, pero estoy seguro que estas experiencias que ha dejado este enfoque, se replicaran en los demás estados y municipios de nuestro país, favoreciendo un cambio tanto de discurso como de acciones punitivas a estrategias mas integrales con una alta participación ciudadana.

## **B. CONSIDERACIONES FINALES: UNA PROPUESTA DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA CHETUMAL**

Como ya he abordado anteriormente, Chetumal es una ciudad en proceso de urbanización, por lo que se ven afectadas todas sus probidades y, principalmente, en cuestiones del aumento de la delincuencia y la violencia en general; sin embargo, este no es un fenómeno nuevo, pues desde finales de la década de 1990 se inició un incremento acelerado de la delincuencia, que posteriormente se fue agudizando y haciéndose más violenta.

A partir del año 2000, se inicia en la ciudad una etapa de promoción de inversiones para tratar de reactivar la economía local, con ello se empieza a presentar una serie de cambios en la ciudad, se incrementa la densidad poblacional, las zonas destinadas al uso habitacional y demás cambios que conlleva el crecimiento de una ciudad. Sin embargo, aunado a estos cambios, se empieza a registrar mayor incidencia delictiva, al principio problemas de pandillas, posteriormente se agrava los asaltos, las llamadas de extorción, el robo en todas sus modalidades: robo a casa habitación, de motocicletas, de automóviles, etc. Además se empieza a tener evidencia de la incursión de carteles del crimen organizado, debido a que se presentan situaciones que nunca se habían experimentado en esta parte de la entidad, como secuestros, homicidios por ajustes de cuentas, extorciones entre otras.

En la actualidad Chetumal es un paraíso para la delincuencia, debido a que cada día son más frecuentes los actos criminales cometidos en la ciudad, ante una respuesta ineficiente por parte del gobierno, que prioriza acciones punitivas.

El enfoque punitivo sólo se basa en el castigo de los delincuentes, el equipamiento, adiestramiento y fortalecimiento de las fuerzas policiales. Este enfoque tradicional no considera la prevención del delito ni el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública como acciones relevantes, tampoco considera trascendental fortalecer el tejido social a través de políticas sociales orientadas a atender las necesidades básicas, etc. Precisamente en el capítulo número dos, expongo que en el municipio de Othón P. Blanco, los presidentes municipales han seguido una línea de acción en materia de seguridad pública, basados en un enfoque tradicional, en donde las acciones gubernamentales se han



concentrado en el equipamiento de la corporación policial, en el adiestramiento de sus elementos, cursos de capacitación etc.

Quedando en evidencia, que hasta la actualidad se ha mantenido el predominio del enfoque punitivo como punto referencial para el desarrollo de las estrategias y las políticas de seguridad. A continuación expongo algunas líneas de acción con un foque de seguridad ciudadana, como alternativas a las estrategias que se han venido desarrollando en el estado y en los municipios, para este caso en el municipio de Othón P. Blanco y consecuentemente en la ciudad de Chetumal.

### ***Coordinación desde lo local***

En municipio es el ente más cercano a la ciudadanía y consecuentemente es el primero en conocer las carencias y necesidades de sus ciudadanos, por lo que creo imprescindible, la elaboración de estrategias de seguridad pública precisamente desde lo local, es decir adecuándose y respondiente a las principales problemáticas del municipio. Sin embargo, a pesar de las estrategias iniciadas por los gobiernos locales, se requiere una eficiente y adecuada coordinación con el Gobierno nacional, a través de sus instituciones, con el propósito de alcanzar resultados integrales.

Para la ciudad de Chetumal, es indispensable elaborar un mapeo de toda la ciudad, dividiéndola por zonas para una mejor referencia, en dicho mapa se deberán trazar las zonas con mayor incidencia delictual, así como la tipificación de la misma, con la finalidad de ayudar a la planificación.

### ***Capacitación a la Policía Municipal en temas de prevención en seguridad ciudadana***

Considerando muy importante que la corporación de la PMP de Othón P. Blanco, sea capacitada en prevención de la violencia y la inseguridad para que constituyan un soporte efectivo a las políticas en materia de seguridad ciudadana. Pues es preciso que las Policías municipales conozcan aspectos teóricos y prácticos de la seguridad ciudadana, lo cual permitirá alcanzar una organización adecuada contra la inseguridad como parte de un proyecto de acción conjunta entre el Municipio, sus policías y la comunidad.

Asimismo la prevención, es un pilar base en el enfoque de este modelo, es necesario capacitar al personal policial en el desarrollo de acciones como el control y mantenimiento del orden público; vigilar los espacios donde existe una alta percepción de inseguridad; velar por el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía; así como la realización de campañas educativas con la ciudadanía.

### ***Vinculación de la seguridad pública municipal con la ciudadanía y organizaciones civiles***

Cualquier acción que se emprenda para prevenir la delincuencia y combatir el delito, no tendría éxito si no se cuenta con la participación de la ciudadanía, es por ello que la formulación de programas y la realización de acciones del quehacer público, deben establecerse con la participación de la sociedad. A continuación enuncio algunas estrategias con enfoque de seguridad ciudadana, para realizar lo antes mencionado:

- Integrar redes y comités vecinales de seguridad y de prevención del delito, por medio de la implementación de mecanismos que integren a la ciudadanía en la labor de vigilancia con el propósito de avisar con mayor rapidez a las autoridades correspondientes sobre cualquier acto delictivo.
- Asimismo pretendo fundamental la creación de programas más integrales, que no solo se enfoque en el fortalecimiento o equipamiento de la corporación policial, sino que también integren de manera activa a la ciudadanía como:
- La creación de una red de ciudadanos que colaboren con la PMP, con acciones de información para prevenir la incidencia de delitos. El programa contempla la

creación de comités ciudadanos de vigilancia, en la zona urbana y rural de Othón P. Blanco, los cuales servirán como vínculos entre la comunidad y el gobierno municipal.

- Fomentar programas en colonias, a través de los cuales la ciudadanía conozca a los elementos de seguridad pública asignados a la zona, con el fin de establecer vínculos y lazos de confianza.
- Un programa encaminado a la distribución de material impreso, ofrecer pláticas y talleres en materia de seguridad a la sociedad othonense para mejorar la conciencia social en materia de seguridad y prevención del delito, con el fin de mejorar la cultura de la prevención e incentivar su participación.
- Un programa que contemple la ubicación de módulos preventivos y de atención en puntos concurridos por la gente, como centros comerciales e instituciones educativas con el fin de promover una conciencia social en materia de prevención y seguridad.
- Un programa que atienda la instalación de cámaras de vigilancia en las colonias más conflictivas de la ciudad, para ofrecer respuesta y atención inmediata a los ciudadanos del Municipio de Othón P. Blanco.
- La creación de un programa centrado en el diseño e implementación de acciones para contar con elementos policiacos preparados que sirvan eficientemente a la comunidad y aseguren el orden público. Contiene la implementación de un sistema de monitoreo de la percepción ciudadana acerca del desempeño de los elementos. Instrumenta acciones de capacitación integral y entrenamiento para desarrollar la policía de proximidad.
- Promover una policía cercana y bien distribuida en el Municipio, sumando un proyecto de reactivación de parques, zonas públicas y especialmente donde se detecte alta movilidad de la delincuencia.

Claro está, que estas ideas parten de un enfoque de seguridad ciudadana, que se considera como una estrategia integral de seguridad pública, debido a que contempla acciones tanto de control como de prevención, pero de una manera equilibrada, asimismo contempla como parte medular la participación ciudadana de una manera activa, donde se

fomente un tejido social solido y sobretodo el resto pleno de las derechos humanos de la ciudadanía.

Me interesó utilizar un enfoque de seguridad ciudadana como propuesta para la prevención de la delincuencia en Chetumal, pues considero que este enfoque debe permear la política de seguridad, pues resulta que el enfoque tradicional o punitivo no es el más adecuado para nuestra ciudad.

Por todo esto considero que el incremento de la delincuencia en Chetumal a partir del año 2000 es consecuencia de la estrategia de seguridad del gobierno, aunado al crecimiento urbano y las dinámicas propias de una ciudad frontera. Una estrategia con un enfoque de seguridad ciudadana es la alternativa viable para garantizar la seguridad interna y para contener la delincuencia mediante el fortalecimiento del tejido social y del capital social de la ciudad, tal y como las experiencias de ciudades como Quito, Medellín e incluso la Ciudad de México lo demuestran.

## C. REFERENCIAS

- Acero, H. (2005). *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Chile: FLACSO.
- Aguayo, S. (1990). Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990. En S. Aguayo & B. Bagley (compiladores) *En busca de la seguridad perdida (pp. SON LAS PÁGINAS DONDE APARECE EL CAPÍTULO)*. México: Siglo XXI Editores.
- Aguilar, M. (2007). *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*. México: UNAM
- Arriagada, I. & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aristegui Noticias. (2013, 7 de febrero). Las 50 ciudades más peligrosas del mundo; 9 son mexicanas. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://aristeguinoicias.com/0702/mexico/las-50-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo-9-son-mexicanas/>
- Bertranou, J. & Calderón, F. (2008). *Seguridad humana y seguridad ciudadana en el PNUD*. Buenos Aires- Argentina: PNUD
- Becerril A. & Ballinas V. (2012, 8 de noviembre). La estrategia anticrimen de Calderón es fallida. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/08/politica/014n2pol>
- Brasdefer, G. (2002). *Sistema Nacional De Seguridad Pública: Avances y Perspectivas*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- BBC Mundo, (2006, 12 de diciembre). México: guerra al narcotráfico. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6171000/6171017.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6171000/6171017.stm)
- BBC Mundo, (2011, 26 de enero). Los pueblos fantasmas que dejó el narcotráfico en México. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/110126\\_mexico\\_pueblos\\_arrasados\\_narcotrafico\\_an.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/01/110126_mexico_pueblos_arrasados_narcotrafico_an.shtml)
- Bonilla, A. (2011). *Modelos de gestión de la convivencia escolar*. Recuperado de <http://educrea.cl/modelos-de-gestion-de-la-convivencia-escolar/>
- Bohórquez, E. & Soriano J. (1995). Inteligencia y seguridad nacional en México. *Este País*, 46.
- Bruni, J. & Plaza, M. (2010). *Políticas determinantes del éxito en la lucha contra la inseguridad ciudadana: el caso de Medellín*. Caracas: AVE.
- Carrión, F. (2002). De la Violencia urbana a la convivencia ciudadana. Carrión, F. (ed.). Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad? Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS.
- Calderón, F. (2006, 13 de diciembre). *Diversas intervenciones durante la ceremonia de transferencia de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina*. Recuperado en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/diversas-intervenciones-durante-la-ceremonia-de-transferencia-de-personal-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional-y-de-la-secretaria-de-marina/>
- (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. México, D.F.

- Caraotadigital. (2013, 16 de marzo). El país con la mejor calidad de vida, según la ONU.  
*Caraotadigital*. Recuperado en <http://www.caraotadigital.net/?p=54190>
- Carvajal, J. (2008). *La seguridad dentro del estado de garantías: la seguridad democrática y el caso de las privaciones de la libertad en Colombia durante el período 2002-2006*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
- Carrillo, I. (2008, 28 de febrero). Sugiere firma estadounidense blindar la frontera con Belice. *Periodistas Quintana Roo*. Recuperado de <http://www.periodistasquintanaroo.com/sitio/columnistas2/sugiere-firma-estadounidense-blindar-la-frontera-con-belice>
- Cascante, M. (2006, 29 de octubre). El incremento de la violencia obliga al Gobierno mexicano a enviar tropas a Oaxaca. *Eldiariomontanes*. Recuperado de [http://www.eldiariomontanes.es/prensa/20061029/internacional/incremento-violencia-obliga-gobierno\\_20061029.html](http://www.eldiariomontanes.es/prensa/20061029/internacional/incremento-violencia-obliga-gobierno_20061029.html)
- Castilla, C. (2005). *Plan de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco 2005-2008*. Chetumal, Quintana Roo.
- Castillo, L. (2009). *Urbanización, problemas ambientales y calidad de vida urbana*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 30-11-2012. Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Curzio, L. (2011). La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 98, agosto, pp. 9-30
- Dammert, L. & Arias, P. (2007). *El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política*. México: Serie Estudios Socio / Económicos

- Ecos del Caribe. (1999, 27 de noviembre). Pandillas alteran el orden público. *Ecos del Caribe*, p. 8.
- EcuRed. (2012). *Fundación de Chetumal*. Recuperado de <http://www.ecured.cu/index.php/Chetumal>
- El siglo de Torreón, (2004, 25 de junio). Promete Fox batalla contra delincuencia. *El siglo de Torreón*. Recuperado de <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/95617.promete-fox-batalla-contra-delincuencia.html>
- Estrada J. (2011, 9 de noviembre). El combate del crimen aumentó las violaciones de derechos humanos: HRW. *CNNMéxico*. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/09/el-combate-al-crimen-aumento-las-violaciones-a-garantias-dice-hrw>
- El Universal. (2005, 21 de enero). Seguridad pública en el Distrito Federal. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/2647576.html>
- El Universal. (2006, 14 de agosto). Estallan dos granadas en PGR de Chetumal. *El Universal*. Recuperado de [www.eluniversal.com.mx/estados/62196.html](http://www.eluniversal.com.mx/estados/62196.html)
- Espadas, L. (2012, 24 de octubre). Avanza infiltración del narco. *Por Esto Quintana Roo*, p.12
- Fajardo, S. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"*. Medellín, Colombia
- Franco, M. (et al). (2008). Atlas de incidencia delictiva de las principales ciudades de Quintana Roo. En T. Lhi & O. Frausto (Compiladores). *Evolución de los delitos denunciados en Quintana Roo*. México: UQROO



- Espinoza, E. (2002). *Plan de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco 2002-2005*. Chetumal, Quintana Roo.
- Favela, A. (1999). El nuevo gobierno del Distrito Federal y las políticas de contención a la delincuencia. *Revista Iztapalapa*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. No. 47.
- García, A. (2012, 19 de junio). *La administración Cardenista*. Recuperado de <http://www.alaingarcia.net/ensayos/spif.htm>
- Gaynor, T. (2005, 20 de junio). Fox bajo la lupa por creciente violencia del narcotráfico. *Invertia*. Recuperado de <http://www.invertia.com/noticias/articulo-final.asp?idNoticia=1309210>
- González, A. (et al). (2007). Seguridad Pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo. En A. Sánchez (Coordinador). *Orden y Seguridad Públicos*. México: Editorial Porrúa.
- González, M. (2011, 27 de mayo). Piden reforzar zonas fronterizas contra ingreso de armamento. *Diario Imagen Q. Roo*. Recuperado de <http://diarioimagenqroo.mx/noticias/?p=3040>
- González, F. (2005). *Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011*. Chetumal, Quintana Roo
- González, F. (2005). *Sexto Informe de gobierno*, Chetumal, Quintana Roo.
- Guerrero, E. (2011, 1 de junio). La raíz de la violencia. *Nexos*, Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>
- Hendricks, J. (2001). *Segundo Informe de gobierno*, Chetumal, Quintana Roo.
- (2002). *Tercer Informe de gobierno*, Chetumal, Quintana Roo.
- (2003). *Cuarto Informe de gobierno*, Chetumal, Quintana Roo

- Herrera, C. (2006, 12 de diciembre). El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>
- Higuera, A. (1997). *Quintana Roo entre tiempos. Política, poblamiento y explotación forestal 1872-1925*. México: Editora Norte-Sur.
- Hobbes, T. (1999). *Leviatán: la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza.
- Hoy, C. (1977). *Estado de Quintana Roo y ciudad de Chetumal*. México, Enciclopedia de México.
- Human Rights Watch (2011). Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México. *Human Rights Watch*.
- INEGI. (2011). *Perspectiva Estadística de Quintana Roo*.
- (2011a), *Sistema estatal y municipal de bases de datos*.
  - (2008b), *Clasificación mexicana de delitos 2008*.
  - (2009c), *Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común, 2009*.
  - (2011d). *Perspectiva Estadística de Quintana Roo*.
- INFORED. (2013). *Desarrollo de la capital de Quintana Roo*. Recuperado de [http://desarrolloqroo.infored.mx/563953\\_Desarrollo-de-Chetumal.html](http://desarrolloqroo.infored.mx/563953_Desarrollo-de-Chetumal.html)
- IN-Quito. (2013). *Ecuador Información General*. Recuperado de <http://www.in-quito.com/uio-kito-qito-kyto-qyto/spanish-uio/ecuador/ecuador.htm>
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad. (2010). *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad ENSI-7/201*. México: ICESI.

- Isunza, G. & Hernández, J. (2001). Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal. *El Cotidiano*, (106), 105-119.
- Jiménez, S. & González, M. (2007, 22 de enero). Detalla Calderón plan contra delincuencia. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/401763.html>
- Jiménez, S. (2006, 11 de diciembre). Anuncian operación conjunta en Michoacán. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/393315.html>
- Jiménez, B. (2008, 2 de septiembre). Crece despliegue militar... pero sólo reportan la detención de un capo y tres lugartenientes. *Reforma*. Recuperado de <http://www.reforma.com/nacional/articulo/459/917755/>
- Kant, M. (1994). *Crítica de la razón práctica*. México: Espasa-Calpe Mexicana.
- Lalama, G. (2007). Información y Seguridad local: La experiencia de Quito. Carballido A. (coordinador) *Ciudades seguras para convivir*. San Salvador: PNUD.
- León, L. (2010, 5 de enero). La delincuencia en Chetumal. *Río Hondo*, Recuperado de <http://www.riohondo.com.mx/Articulo/la-delincuencia-en-chetumal-OTMy.aspx>
- Lera, P. (2011). *¿Modelo punitivo o modelo integrado?* Recuperado de <http://ocegrupo9.blogspot.mx/2011/02/modelo-punitivo-o-modelo-integrado.html>
- Ley de Seguridad Nacional, (DOF,31-01-2005). Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Londoño, J. & Guerrero R. (1999). *Violencia en América Latina Epidemiología y Costos*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública, (DOF 28-12-2012). Recuperado de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

- Magazinmx. (2012). *El turismo, una nueva oportunidad para Chetumal*. Recuperado de [http://www.magazinmx.com/bj/bjfiles\\_archivo/page\\_chetumal/historia\\_turismo.html](http://www.magazinmx.com/bj/bjfiles_archivo/page_chetumal/historia_turismo.html)
- Márquez, J. (2006, 13 de diciembre). Realiza Ejército operativo en Aguililla, Michoacán. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/393731.html>
- Martínez, E. (2012). ¿Y el crimen?: Bien, gracias, goza de cabal salud. *Estos días*, (254), 30-33.
- Martínez, J. & Camal-Cheluja T. (2009). *El Constituyente de 1974: antecedentes y debates para la creación de un orden estatal*. México: s/editorial.
- Montemayor, C. (1994, 20 de abril) La seguridad nacional. *La Jornada*.
- Nota de Quintana Roo. (2011, 25 de julio). Quintana Roo cuarto lugar Nacional en delincuencia. *Nota de Quintana Roo*. Recuperado de <http://notadeqroo.com/qroo/1921/>
- Novedades de Quintana Roo. (2012, 29 de septiembre). Decomisan arsenal a célula de los Pelones. *Novedades de Quintana Roo*, p.18.
- Pacheco, M. (2001). *Segundo Informe de Resultados gobierno Municipal de Othón P. Blanco 1999-2002*. Chetumal, Quintana Roo.
- Palma, J. (2012, 12 de septiembre). Registra Quintana Roo mayor presencia de la delincuencia organizada. *SIPSE*. Recuperado de <http://sipse.com/archivo/174342-registra-mayor-presencia-delincuencia-organizada.html>
- Palma, J. (2012, 28 de septiembre). Acechan 35 bandas a los Chetumaleños. *Novedades de Quintana Roo*, p.23.
- Palma, J. (2012, 4 de octubre). Delincuencia en la zona del Río Hondo. *Novedades de Quintana Roo*, p.7.

- Pérez, C. (2006). El concepto y uso de la Seguridad Humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB, d'Afers Internacionals*, 76, pp.59-77.
- Pérez, G. (2004). *Diagnóstico sobre Seguridad Pública en México*. México: Fundar.
- PGJDF, (1998). *Programa de Trabajo 1998-2000 en materia de Seguridad Pública*. Recuperado de <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/6-1-2/fuentes/26.pdf>
- Plata, A. (2007). *Criminología, Criminalística y Victimología*. México: Oxford University Press.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2013, 14 de marzo). *El Informe sobre el Índice de Desarrollo Humano de 2013 muestra importantes avances desde 2000 en la mayoría de los países del Sur*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2013/03/14/human-development-index-in-2013-report-shows-major-gains-since-2000-in-most-countries-of-south.html>
- Pontón, D. (2004). Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)". En L. Dammert (ed.). *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Chile: Valparaíso.
- Pontón, J. (2009). *Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador. Ponencia preparada para el Seminario Internacional Seguridad Ciudadana en América Latina: Procesos Políticos, Políticas y Prácticas Quito*. Quito: Más Comunidad Más Prevención.
- Portal del Gobierno del estado de Quintana Roo. (2011). *Historia de Quintana Roo*. Recuperado de <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Estado/Historia.php>

- Programa Nacional De Seguridad Pública 2001-2006, (DOF 14-01-2003). Recuperado de [www.precidencia.gob.mx](http://www.precidencia.gob.mx)
- Quintal, J & Chan, J. (2011). *La participación política en Quintana Roo. Origen y desarrollo (1902-1981)*. México: Grupo editorial Estos Días.
- Queletzá, U. (2011). *Seguridad Nacional: Reformas y perspectivas*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Fox, V. (2001). *Plan Desarrollo Nacional 2001-2006*. México, D.F.
- Ramos, J. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 48(194) ,33-54
- Rivera, N. & Mena, E. (2012, 8 de octubre). Impone la delincuencia su ley en Chetumal. *SIPSE*. Recuperado de <http://sipse.com/archivo/178549-impone-delincuencia-chetumal.html>
- Roncken, T. (2008). *Marco conceptual para pensar el debate sobre la seguridad ciudadana y la transformación de conflictos en aéreas urbana de la región andina*, Bogotá: Acción Andina.
- Ruiz Morcillo, A. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco 2008-2011*, Chetumal, Quintana Roo.
- (2009). *Primer Informe de Resultados gobierno Municipal de Othón P. Blanco 2008-2011*, Chetumal, Quintana Roo.
- (2010). *Segundo Informe de Resultados gobierno Municipal de Othón P. Blanco 2008-2011*, Chetumal, Quintana Roo.
- Sánchez, I. (2013, 18 de julio). El Pueblito, Sinaloa, se quedó vacío por pobreza y violencia. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/18/estados/031n1est>

- Secretaría de Marina* (Disertación presidencial). Recuperado de la página oficial de la Presidencia de la República, [www.precidencia.gob.mx](http://www.precidencia.gob.mx).
- SIPSE. (2012, 18 de noviembre). Encuentran a otro ejecutado en Chetumal. *SIPSE*. Recuperado de <http://www.sipse.com/noticias/62563-aotroejecutadoenchetumal>
- Tapia, F. (2002). Los Derechos Humanos en las Democracias Modernas”. En T. Trujillo (Editor). *Quinto Certamen de Ensayo sobre Derecho Humanos*. México: XIV Legislatura del Estado de México.
- Torres, A. (2010). *Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza*. Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS)
- Torres, A. (2011). *La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal*. Quito: FLACSO-Ecuador, URVIO.
- Vargas, A. & García, V. (2008). *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007*. En *Pensamiento Iberoamericano*. 2. 249-270 Recuperado de <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-64.pdf>
- Villanueva, C. (2011). *Plan de Desarrollo Municipal de Othón P. Blanco 2011-2013*, Chetumal, Quintana Roo.
- Wondratschke, C. (2005). *Seguridad Ciudadana y medios de comunicación en la ciudad de México*. México: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.