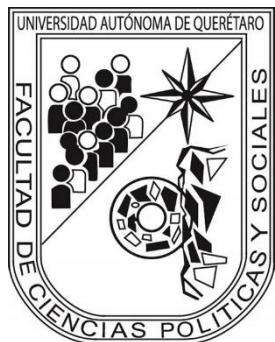




Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**Análisis Comparado de los Programas Estatales de Seguridad  
del Estado de Querétaro 2016-2021 y 2022-2027 desde la  
Seguridad Ciudadana y el Enfoque Basado en Derechos  
Humanos**

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta  
**C. Adrián Ignacio Monroy Regalado**

Dirigido por:  
**Dr. Gerardo Cantú Sanders**

**La presente obra está bajo la licencia:**  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



## CC BY-NC-ND 4.0 DEED

### Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

#### **Usted es libre de:**

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciatario no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

#### **Bajo los siguientes términos:**



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciatario.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



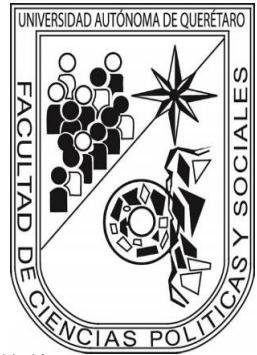
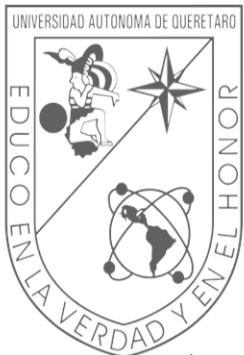
**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

#### **Avisos:**

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

**Análisis Comparado de los Programas Estatales de Seguridad  
del Estado de Querétaro 2016-2021 y 2022-2027 desde la  
Seguridad Ciudadana y el Enfoque Basado en Derechos  
Humanos**

Tesis individual

Que como parte de los requisitos para obtener el grado en  
**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

Presenta

C. ADRIAN IGNACIO MONROY REGALADO

Dirigido por:

Dr. GERARDO CANTÚ SANDERS

SINODALES

Dra. Marcela Ávila Eggleton

Dr. Mario Armando Vázquez Soriano

Dra. Margarita Cruz Cruz

Mtra. Paulina Barba González

Ciudad Universitaria  
Universidad Autónoma de Querétaro

Querétaro, Qro

México

*No vengo a hablar de seguridad como sinónimo de poderío militar ni como argumento para el empleo de la fuerza contra nadie; en cambio, mi planteamiento se basa en lo que postuló ese titán de las libertades, según Pablo Neruda, que fue el presidente Franklin Delano Roosevelt, cuando se creó la organización de las Naciones Unidas: el derecho a una vida libre de temores y miserias, que sigue siendo el más sólido fundamento de la seguridad para todas las sociedades y los Estados.*

Andrés Manuel López Obrador ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

## **Dedicatorias**

Con mucho amor a quienes creen que se puede cambiar el mundo tan desigual que nos heredaron, porque, aunque nos quieran convencer de que no es posible, nunca debemos dejar de luchar por nuestros ideales.

**A mis padres**, por siempre estar a mi lado apoyándome y motivándome en los momentos más complicados.

**A mi abuelo y abuelas**: Adrián, Irma y Soledad, por siempre apoyarme y darme aliento para no desistir de mis metas.

**A mis hermanos**, porque, aunque no lo crean, estoy consciente de que soy un ejemplo para ustedes y siempre querré que se formen como seres humanos honestos, responsables y sensibles, pero sobre todo fieles a ustedes mismos y a quienes los aman.

**A mis amigos y compañeros** de vida y de la facultad, especialmente a Valeria y Alejandro, porque en rachas malas siempre saben sacarme una sonrisa.

Agradezco al Observatorio Estatal de Derechos Humanos UAQ, a su coordinador y mi tutor de tesis, Dr. Gerardo Cantú, y a Citlali por su apoyo, consejos y paciencia.

A la comunidad de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser como una segunda casa para mí en este proceso de constante aprendizaje y deconstrucción.

A mis maestros por su profesionalismo, amor a su vocación y esperanza en formar científicos sociales más consientes. De manera especial agradezco al Mtro. Augusto Peón, Mtra. Xanat Lapizco y Mtro. Ricardo Ordaz, porque encontrarles en el transcurso de este camino ha reafirmado mi amor por las ciencias sociales y mi pasión por servir a mi país.

Agradezco a mis sinodales, porque su retroalimentación y comentarios sobre la lectura de mi tesis, me han reconfortado y han sido de gran ayuda para mejorar este texto. Gracias a la Dra. Marcela, Dra. Margarita, Mtra. Paulina y al Dr. Mario Armando

## Índice De Tablas

<b>Tabla 1.</b> Los nueve derechos comprometidos en una política de seguridad ciudadana .....	55
<b>Tabla 2.</b> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	68
<b>Tabla 3.</b> Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) .....	70
<b>Tabla 4.</b> Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) .....	71
<b>Tabla 5.</b> Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) .....	72
<b>Tabla 6.</b> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPEQ). ....	75
<b>Tabla 7.</b> Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro (LSEQ). ....	75
<b>Tabla 8.</b> Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro (LCESPQ). ....	76
<b>Tabla 9.</b> Reglamento del servicio profesional de carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (RSPCP).....	77
<b>Tabla 10.</b> Derecho a la vida. ....	88
<b>Tabla 11.</b> Derecho a la integridad personal.....	89
<b>Tabla 12.</b> Derecho a la libertad y seguridad personales.....	90
<b>Tabla 13.</b> Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial. ....	91
<b>Tabla 14.</b> Derecho a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad. ....	92
<b>Tabla 15.</b> Derecho a la libertad de expresión.....	93
<b>Tabla 16.</b> Derecho a la libertad de reunión y asociación. ....	94
<b>Tabla 17.</b> Derecho a participar en los asuntos de interés público. ....	95
<b>Tabla 18.</b> Derecho al disfrute pacífico de los bienes.....	96
<b>Tabla 19.</b> Diferencias y similitudes de los diagnósticos PES 16-21, 22-27.....	112
<b>Tabla 20.</b> Similitudes y diferencias de los PES 16-21, 22-27.....	113
<b>Tabla 21.</b> Análisis del diagnóstico PES 16-21.....	125
<b>Tabla 22.</b> Análisis del diagnóstico PES 22-27 .....	126
<b>Tabla 23.</b> Esquematización del PES 16-21 .....	127

## Índice De Figuras

<b>Figura 1</b> Conexión Estudios críticos, seguridad humana y teorías problem-solving .....	28
<b>Figura 2.</b> Factores de riesgo de la violencia .....	48

## Índice De Ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Esquema para el análisis de los PES 16-21, 22-27.....	87
---	----

## Índice De Abreviaturas

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.

**CADH:** Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**CBdoP:** Convención de Belem do Pará.

**CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño.

**CDPD:** Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad.

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**CIPyST:** Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

**CNUT:** Convención de las Naciones Unidas para la Tortura.

**DADH:** Declaración Americana de Derechos Humanos.

**DDHH:** Derechos Humanos.

**DUDH:** Declaración Universal de Derechos Humanos.

**EBDH:** Enfoque Basado en Derechos Humanos

**ER:** Estatuto de Roma.

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**PES 16-21:** Programa Estatal de Seguridad 2016-2021.

**PES 22-27:** Programa Estatal de seguridad 2022-2027.

**PIDCyP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**PIDESyC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**SbDHPM:** Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración.

## Contenido

<b>Índice De Tablas.....</b>	6
<b>Índice De Figuras .....</b>	6
<b>Índice De Abreviaturas.....</b>	7
<b>Introducción.....</b>	10
<b>Resumen .....</b>	12
<b>Objetivos.....</b>	13
<b>Antecedentes.....</b>	14
<b>Seguridad Ciudadana .....</b>	14
<b>Enfoque De Derechos Humanos .....</b>	15
<b>Comparación.....</b>	16
<b>Justificación .....</b>	18
<b>1. Evolución del Concepto de Seguridad .....</b>	20
<b>1.1 Breve Genealogía Del Concepto De Seguridad .....</b>	20
<b>1.2 El Boom de los Estudios de la Seguridad .....</b>	23
<b>1.3 Fin De La Guerra Fría y La Propuesta De Los Estudios Críticos.....</b>	26
<b>2. De la Seguridad humana a la Seguridad Ciudadana.....</b>	31
<b>2.1 Un Marco Teórico Metodológico para el Estudio de la Seguridad desde el Enfoque de Derechos Humanos.....</b>	32
<b>2.2. Seguridad Humana .....</b>	33
<b>2.3. Seguridad Ciudadana .....</b>	44
<b>2.4. El Enfoque Basado en Derechos .....</b>	57
<b>3. Marco Jurídico. ....</b>	67
<b>3.1 Nacional o Federal.....</b>	67
<b>3.2. Marco Jurídico Local o Estatal.....</b>	74
<b>4. Orientación Metodológica Para Analizar Los Programas De Seguridad Desde La Seguridad Ciudadana y El Enfoque De Derechos Humanos.....</b>	78
<b>4.1 Cuadros Comparativos de las Leyes Nacionales y Locales sobre los Derechos que debe Cubrir una Política de Seguridad Ciudadana .....</b>	87
<b>4.2 Análisis del Programa Estatal de Seguridad 2016-2021.....</b>	97
<b>4.2.1. Análisis del Diagnóstico .....</b>	97
<b>4.2.2. Análisis de los Objetivos del PES 16-21. ....</b>	100

<b>4.2.3. Análisis de las Líneas de Acción, Estrategias e Indicadores.</b>	101
<b>4.3. Programa Estatal De Seguridad 2022-2027.....</b>	105
<b>    4.3.1. Diagnóstico del PES 22-27 .....</b>	105
<b>    4.3.2 Análisis las Políticas, Planteamientos Estratégicos y Objetivos 2022-2027. ....</b>	108
<b>    4.3.3. Análisis de las Líneas Estratégicas, Programas, Metas e Indicadores. ....</b>	109
<b>5. conclusiones .....</b>	114
<b>6. Referencias Citadas.....</b>	118
<b>7. Anexos. ....</b>	125

## **Introducción.**

El trabajo está estructurado a manera de ofrecer en primer término un marco teórico que permita tener un acercamiento conceptual al tema que se está exponiendo, en la parte final del marco teórico respecto a la seguridad ciudadana se enlistan una serie de derechos que recomienda la CIDH contenga lo que ellos llaman una adecuada política de seguridad ciudadana.

Una vez enlistados los nueve derechos que debe contener una política de seguridad ciudadana, se comparan la normativa estatal y federal con la finalidad de concluir que leyes protegen de manera más adecuada esos derechos, basándonos en lo que la CIDH describe como las amenazas más representativas a ellos. Encontrándose que el marco federal es el más adecuado o de mayor cobertura, aunque no con mucha diferencia, pues el local también cubre de manera casi similar los derechos expuestos.

Los métodos utilizados para la elaboración del trabajo fueron principalmente dos: la guía de indicadores, ofrecida por la OACNUDH, y el informe sobre seguridad ciudadana, elaborado por la CIDH en 2009. El primero nos sirvió como una herramienta más técnica y práctica que nos sirvió para establecer cuáles eran las principales características que debía tener una política con enfoque de derechos y la segunda fue una herramienta más teórica-conceptual que nos ofreció un panorama claro y preciso sobre que debía abordar una adecuada política de seguridad ciudadana en la región.

Se satisfacen los objetivos de la tesis pues 1) se aborda de manera fundamental la literatura en torno al objeto de estudio, 2) se observa el grado de armonía entre los marcos jurídicos federal y local, con el objetivo de observar el grado de armonía entre estos y los tratados internacionales, 3) se analizan los programas de seguridad con sus estrategias, programas y líneas de acción, a razón de conocer que tanto se incluyen los estándares internacionales en razón del enfoque basado en derechos y lo que la CIDH reconoce como una política de seguridad ciudadana.

Los principales hallazgos encontrados en la tesis demuestran que no existe un adecuado diseño de los programas de seguridad en Querétaro en cuanto seguridad ciudadana con enfoque basado en derechos. Ambos programas a pesar de mencionar como objetivo el proteger los derechos humanos, no incluyen los principios de derechos o ejes transversales

del enfoque, no se enlistan los nueve derechos que recomienda la CIDH y tampoco hay indicadores, programas, estrategias o líneas de acción desagregadas por nivel socioeconómico, género, pertenencias indígenas, ingresos o edad, esto debido a que un adecuado enfoque de derechos, contempla acciones específicas para grupos en situación de vulnerabilidad.

Se recomienda, en razón de los hallazgos encontrados, que se elaboren los programas de seguridad con mayor rigurosidad teórica y metodológica, con los instrumentos de política adecuados y adaptados al contexto social de donde se pretenden implementar. Así mismo, la participación ciudadana en la construcción de este programa sería de gran provecho una vez que se legitiman las acciones del gobierno en un tema tan sensible como este.

Por último, se aconseja elaborar acciones concretas orientadas a grupos vulnerables y cuyo objetivo sea cerrar brechas de desigualdad, debido a que ello se considera un punto fundamental para que se contemple que una política tiene enfoque de derechos.

## **Resumen**

Se analizan los programas estatales de seguridad en dos administraciones consecutivas del estado de Querétaro para conocer cómo se alienan a las recomendaciones internacionales y al enfoque de seguridad ciudadana.

El primer capítulo expone la evolución del concepto de seguridad, después desde el punto de vista de distintos autores se describe como se fue formando la disciplina en distintas universidades de Occidente, de igual manera se expone como surge la propuesta de los estudios críticos y su importancia para el surgimiento del enfoque de la seguridad humana y posteriormente de la seguridad ciudadana.

El segundo capítulo es entorno al marco teórico, se discuten cuáles son las principales características de la seguridad humana y ciudadana, como las podemos entender, que vinculo podemos establecer y bajo que enfoque se cubren los objetivos del presente trabajo.

En el tercer capítulo, se hace un análisis de los marcos normativos y los derechos que debe proteger una política de seguridad ciudadana, para identificar que tanto las constituciones ya sean la nacional o lo local, las leyes y reglamentos protegen y garantiza esos derechos así como su grado de armonía con los tratados internacionales, lo anterior se hace con ayuda de la metodología para indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

En el capítulo cuatro, se enlistan los nueve derechos que debe proteger y garantizar según la CIDH, una política de seguridad ciudadana, y de acuerdo a la metodología planteada se elabora una tabla para cada derecho en la que se explica y justifica en qué medida el marco jurídico cumple con garantizar y proteger esos derechos. En segundo lugar, se analiza conforme a los estándares internacionales planteados, en que tanto los programas de seguridad 2016 y 2022 ejecutan políticas y programas con enfoque de derechos humanos y bajo la perspectiva de la seguridad ciudadana.

En el quinto y último capítulo, se dan las conclusiones del trabajo y se argumenta porque se llegaron a las mismas, esto con base en los principales hallazgos encontrados en la investigación. Se pretende que el alcance de la investigación sea el de servir como una guía en el diseño y análisis de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

## **Objetivos**

Objetivo general:

Realizar un estudio comparativo entre los programas estatales de seguridad en el Estado de Querétaro durante la administración de Francisco Domínguez (2016-2021) y Mauricio Kuri (2022-2027) desde el enfoque de la seguridad ciudadana con el fin de observar la armonía en materia de Derechos Humanos con los compromisos y obligaciones que se dictaminan en la constitución y leyes mexicanas, así como en las recomendaciones de organismos internacionales en la materia tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Objetivos específicos:

1. Exponer la literatura en torno a la seguridad ciudadana basada en los derechos humanos, así como las recomendaciones que emite la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
2. Identificar el grado de armonía entre las constituciones, leyes y reglamentos estatal y federal, así como los estándares y recomendaciones que emiten organismos internacionales como la ACNUDH y la CIDH.
3. Analizar los programas estatales de seguridad (2016-2021) y (2022-2027) así como los diagnósticos y líneas de acción para observar que estén alineados a los compromisos y obligaciones del gobierno estatal en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos.

## **Antecedentes**

### **Seguridad Ciudadana**

América Latina, según algunos autores (BID, 2009; Estévez, 2001) ha sido por sus características sociales y políticas el epicentro de los trabajos teóricos y metodológicos en cuanto a la seguridad ciudadana, esto debido a cuestiones, como la tardía transición a la democracia de muchos de estos países (BID, 2009, p. 6) que trajo consigo el derrumbamiento de regímenes autoritarios y represivos, trayendo gobiernos más sujetos a la opinión pública y en consecuencia obligados a mejorar la gestión de los problemas públicos. Se sostiene que, en América latina por sus particularidades sociales, económicas y hasta políticas, el enfoque de la seguridad ciudadana es el más idóneo para hacerle frente al problema de la inseguridad, y esto se ha traducido en importantes esfuerzos de organizaciones internacionales, organizaciones nacionales, civiles y académicas de cada país en la búsqueda de los mejores instrumentos para abordar la problemática. En un esfuerzo que hace el BID, defiende que la implementación de políticas de seguridad ciudadana en América Latina comienza en los años noventa, como resultado de las transiciones a la democracia que experimentaron varios países de la región como Brasil, Chile y Argentina (BID, 2009, p. 6), ante esa situación el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) construyó un trabajo, donde defiende que la hechura de las políticas de seguridad ciudadana debe basarse en evidencia, es decir, debe estar sujeta a resultados empíricos y comprobables que sean capaces de demostrar que ciertas intervenciones estatales, mejoran las condiciones de seguridad de los gobernados. El trabajo anterior permite ubicarnos dentro del contexto latinoamericano, que por sus características propias es más cercano al mexicano y por ende al de Querétaro.

Colocamos como antecedente este esfuerzo del BID, ya que en él defiende a la dimensión de la seguridad ciudadana como la más idónea para la protección de las personas frente al crimen y la violencia. Así mismo, agrega que la seguridad ciudadana ha empezado explícitamente a ser incorporada en las aproximaciones de algunos organismos multilaterales y bilaterales de seguridad y desarrollo (BID, 2009, p. 6), lo anterior demuestra el interés político que se ha dado al tema.

Otro trabajo que nos ayuda a ubicarnos para conocer los esfuerzos que se han hecho en América Latina en contra de la violencia y el delito desde la seguridad ciudadana, es el de Estévez (2001). Quien expone como este enfoque puede ayudar a reducir la violencia y el delito, desde la participación ciudadana y la prevención del delito. Adicional a ello, pone énfasis en las características de la región y la oportunidad de la seguridad ciudadana para impulsar los valores democráticos, al no permitir el surgimiento de acciones autoritarias que legitimen los abusos por parte de las autoridades.

Por último, en un libro publicado por la Universidad Autónoma del Estado de México (2014), se argumenta que es importante que la ciudadanía esté dispuesta a participar en la organización vecinal y comunitaria para reducir la inseguridad, dado que existen variables sociales como el pandillerismo y el consumo de alcohol que son condiciones que permiten el aumento de la violencia en las colonias, sin embargo, se conjectura que la participación social puede ayudar a reducir esas acciones. Igualmente se destaca que existe un alto grado de desconfianza en los policías.

En conclusión, el libro expone por qué una política de seguridad ciudadana es la más adecuada para atender el problema de la inseguridad en el Estado de México, y que las acciones no deben concentrarse únicamente en la represión policial, sino también en la promoción de los DDHH, la prevención del delito y el desarrollo de una policía de proximidad o mediación que permita resolver un conflicto antes que un delito.

### **Enfoque De Derechos Humanos**

En su texto *Enfoque basado en Derechos Humanos con impacto efectivo* (2018), el PNUD ofrece un antecedente muy certero de la inclusión del enfoque de derechos en las políticas y programas de desarrollo. Empieza con el primer informe de desarrollo humano, donde en palabras del PNUD:

Se evidencia la necesidad de contar con un nuevo modelo de desarrollo centrado en el ser humano, planteándose soluciones integrales de la mano del ejercicio de los DDHH. (PNUD, 2018, p. 4).

En ese sentido, la comunidad internacional emprende esfuerzos para contar con instrumentos teóricos y metodológicos en cuanto al enfoque de derechos humanos dentro de las políticas de desarrollo.

En México los esfuerzos por incluir el enfoque de derechos humanos en las acciones o políticas públicas que el gobierno realiza para mejorar las condiciones de vida de las personas, es relativamente nuevo. Como lo señala la CNDH, la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, es la antesala en México para transitar a la hechura de políticas públicas con enfoque de derechos (2021, p. 3).

La CNDH expone que las políticas públicas son vehículos que pueden garantizar la efectividad de los derechos humanos (2021, p. 3), y en ese sentido, en un esfuerzo institucional realizó una guía técnica en 2021 para incluir el enfoque de derechos en las políticas. Es importante mencionar que ya antes de esta guía técnica existieron otros esfuerzos de dependencias mexicanas y organismos internacionales que en un esfuerzo por incluir este enfoque en sus políticas, estrecharon colaboraciones, tal es el caso del trabajo: Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, donde con ayuda de la OACNUDH, la entonces secretaria de seguridad pública del Distrito Federal, creó indicadores con enfoque de derechos humanos para cumplir con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, en este caso, los derechos vinculados a la seguridad ciudadana.

## **Comparación**

Ahora es pertinente conocer en el contexto mexicano, que análisis de comparación se han hecho. A pesar de una exhaustiva búsqueda de trabajos de investigación que se encargaran de analizar una política de seguridad con otra, ya sea como lo describe Morlino (1994), sincrónica o diacrónica, es decir que sucedieron al mismo tiempo para la primera o que se llevaron a cabo en distinta temporalidad para la segunda, no se encontró análisis parecido al que se pretende hacer en este texto.

Sin embargo, se encontraron trabajos que tenían cierta similitud con este, por ejemplo, en un esfuerzo por comparar los Planes Estatales Anticorrupción (PEA) y el Plan Nacional

Anticorrupción (PNA), se elaboraron esquemas y cuadrantes que permitieran medir en qué grado las entidades seleccionadas se acercaban a los objetivos del PNA y entre ellas, cuáles son los planes mejor estructurados en razón de lo que proponía el PNA.

Para generar ese análisis, fue necesario seleccionar una metodología que permitiera según su meta, recoger toda la información necesaria y compararla, de igual manera la selección de la teoría fue un requisito obligatorio pues ello les ayudó a dilucidar y justificar conceptos y su enfoque. Por último, es importante desatacar que una vez concluidos sus análisis generaron recomendaciones (Red Nacional Anticorrupción, 2020) para mejorar los PEA, las cuales están sustentadas en su teoría y metodología.

En otro análisis de comparación que se realizó entre los programas de combate a la pobreza de las administraciones federales de Felipe Calderón (Oportunidades) y Enrique Peña Nieto (Prospera), se utilizó una metodología muy acorde a sus objetivos, los cuales estaban vinculados a la política social. En este trabajo se buscó conocer cuales habían sido las similitudes entre ambos programas, que tanto se había cumplido con los objetivos y con base en datos conocer la opinión de las personas en cuanto a la política social del gobierno federal.

Es importante destacar que, como en el presente trabajo, en este análisis comparativo se utilizó una metodología mixta, es decir se hizo desde datos medibles (cuantitativos) y sondeos de opinión (cualitativos). Por último, como se hizo en este trabajo, el análisis empieza exponiendo la política del primer gobierno (2007-2012) y a continuación la del segundo (2013-2018) para después compararlos y dar sus conclusiones basadas en su teoría y metodología.

## **Justificación**

La realidad actual en el contexto local y nacional pone en evidencia un incremento sostenido en los últimos diez años en los delitos relacionados con la violación y vulneración de los Derechos Humanos (DDHH) de las personas por parte del crimen organizado, el narcotráfico, así como de propios funcionarios y servidores públicos. Esto ha supuesto un reto para los gobiernos locales y el nacional quienes han diseñado una serie de programas y políticas con la finalidad de reducir los delitos y la violencia en el país y los estados.

De acuerdo distintas encuestas, como las realizadas por el INEGI, la inseguridad se ha posicionado como uno de los problemas sociales que más preocupa a los mexicanos, aún incluso más que temas como la corrupción, la inflación o la pobreza (INEGI, 2023), en consecuencia, es relevante en el contexto actual de nuestro país y en el caso específico de Querétaro, encontrar respuestas capaces de explicar esta problemática.

En el caso concreto de Querétaro, es necesario el análisis de los programas de seguridad con el fin de identificar si en ellos se han implementado políticas de manera pertinente acorde al enfoque de seguridad ciudadana ya que estas hacen énfasis en la procuración y respeto de los DDHH, siendo lo idóneo para las estrategias de seguridad, en un estado cuyo problema principal en términos de violencias son los delitos contra la seguridad de las personas y comunidades frente al delito común.

Se seleccionaron dos programas de seguridad consecutivos en razón de que ambas administraciones comparten una agenda política porque son del mismo partido, además existen estadísticas e información más actualizada, así como recomendaciones y evidencia empírica de organismos internacionales que permiten fortalecer el estudio. Adicional, como se expone en el capítulo de la orientación metodológica, ambos programas contienen diferencias en sus estructuras y diagnósticos, sin embargo, la hipótesis de esta investigación es que comparten resultados similares y por ello se defiende que se siguen replicando políticas que no toman en cuenta las recomendaciones técnicas, teóricas y científicas de expertos en el tema.

Es importante este estudio en el contexto queretano porque nos va permitir conocer con base en evidencia científica si los programas estatales de seguridad incluyen el EBDH, lo anterior se comprobará o refutará según ciertos criterios utilizados y establecidos por los

estándares internacionales emitidos por organismos regionales, oficinas especializadas de la ONU y la comunidad académica.

El estudio resulta relevante pues no existe un trabajo que estudie o analice las acciones del gobierno local en materia de seguridad ciudadana y DDHH, al mismo tiempo dicho trabajo permitirá presentar al Observatorio Estatal de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Querétaro un panorama general sobre la situación en la materia dentro del estado.

En respuesta a la falta de investigaciones comparadas sobre programas de seguridad en los gobiernos subnacionales en México, cuyo objetivo sea establecer recomendaciones concretas en cuanto a diseño de políticas públicas con EBDH, este trabajo tiene la noble labor de contribuir a llenar ese vacío en el plano local, pues se busca generar conocimiento utilizando la subdisciplina de la política comparada, para mejorar la toma de decisiones en el ámbito.

El documento presenta investigación sobre el grado de armonización entre lo que sugieren los organismos internacionales de DDHH, las obligaciones y compromisos que adquiere el Estado mexicano en los Pactos Internacionales, Convenciones y Declaraciones, entre otros y lo que establece la propia Constitución Política Mexicana, así como la Constitución Política de Querétaro.

Para finalizar, se destaca que el análisis se hace de las últimas dos administraciones para hacer un comparativo sobre las acciones del gobierno actual y su predecesor en materia de seguridad y llegar a la conclusión de si existe la armonía y que hay de innovador en los programas o que líneas de acción en materia de seguridad del gobierno pasado, continúan en esta administración.

## **1. Evolución del Concepto de Seguridad**

Este capítulo busca servir como una breve introducción a los estudios de la seguridad, lo cual permitirá tener un bagaje general sobre el origen de la seguridad como campo de estudio o disciplina dentro de las ciencias sociales.

En el primer subcapítulo se expone la genealogía del concepto de seguridad y como en distintos momentos de la historia el concepto sirvió para referirse a distintos fenómenos sociales o incluso espirituales. En el segundo subcapítulo se describe de manera breve, la formación de la disciplina de la seguridad dentro de las universidades de Occidente y cuál era su objeto de estudio en ese momento. Por último, el subcapítulo tercero nos habla de la corriente crítica dentro de los estudios de la seguridad y cuál fue su importancia para el nacimiento de la seguridad humana y ciudadana.

### **1.1 Breve Genealogía Del Concepto De Seguridad**

Es evidente que desde los inicios de la historia de la humanidad se ha hablado de seguridad. Desde luego que los filósofos no se mantuvieron ajenos al cuestionamiento de este concepto y fueron generando algunos supuestos importantes. Sin embargo, es preciso aclarar que la concepción o idea de seguridad ha ido cambiando con el paso del tiempo. Etimológicamente la palabra seguridad proviene del latín *securitas* que se descompone en *sine curae*, es decir “sin perturbación, sin cuidado”. (Gros, 2010, p. 276).

Gros expone una genealogía donde explica lo que él llama las cuatro edades de la seguridad, las cuales enumeraremos aquí.

La *primera edad*, refiere a cómo la noción de seguridad Occidental estaba vinculada a la seguridad espiritual (Gros, 2010, p. 176), es decir que para ese entonces la no perturbación y el sin cuidado tenía que ver más con la espiritualidad de los hombres y su tranquilidad que con la noción que tenemos de seguridad en la actualidad. Más adelante el contexto político y sociológico inevitablemente hizo cambiar el sentido y la atención que se le daba al concepto de la seguridad.

La *segunda edad* se configura entorno a los imperios, en ella se empieza a formar otra manera de pensar la seguridad. En esta época lo importante era sostener a un imperio sobre

otro y ello implicaba la destrucción de cualquier amenaza que pudiera representar su debilitamiento o desestabilización, como lo explica Gros “como si una seguridad auténtica sólo pudiera ser obtenida por la constitución de un espacio político y cultural perfectamente homogéneo, y por la exclusión o la destrucción de todas las figuras del otro” (Gros, 2010, p. 280).

Esta segunda edad se caracterizó por el surgimiento de los imperios y sus medios para garantizar su supervivencia sobre los *otros*, es decir las comunidades u otros imperios distintos a ellos, para lograr la dominación de los imperios más pequeños o comunidades, los más fuertes hacían uso de sus arsenales y fuertes capacidades militares.

La *tercera edad* inicia pocos años anteriores a la revolución industrial. El cambio tecnológico y la innovación, así como la transformación económica y política, hicieron que el panorama y el pensamiento político y social cambiara radicalmente o por lo menos de manera importante. Nace una filosofía que empieza a cuestionar la estructura de poder y las formas en que se ejerce. Este concepto de seguridad se empieza a desvincular de la supervivencia de los Imperios y de la tranquilidad espiritual. Algunos filósofos como Thomas Hobbes la toman como un fin de los Estados para garantizar la supervivencia política y económica de una determinada comunidad. Hobbes argumenta en su famosa obra el *Leviatán* que la seguridad es el fin último del Estado.

Hobbes escribió el leviatán en el siglo XVII, momento en el que algunos filósofos y pensadores empezaban a criticar el poder divino de los gobernantes y en el caso de este autor a la corona inglesa. La hipótesis de Hobbes se articula en torno al estado de naturaleza es decir que, en medio de un estado de anarquía y depredación propio de la naturaleza humana (haciendo referencia a que las personas somos crueles por naturaleza y buscamos la supervivencia por encima de los demás), es necesario un Estado que puede entenderse como un pacto y en el que los humanos “están dispuestos a restringirse a sí mismos para su propia conservación y por añadidura al logro de una vida más armónica” (Hobbes, 1651, p. 133).

Bajo la misma idea del *estado de naturaleza*, otro autor apellidado Locke defiende que el “Estado debe aplicar la ley y castigar a quienes trasgredan los derechos de otros más débiles para así garantizar la seguridad y la prevalencia de la razón”. (Locke, 1690, p. 5).

En ese sentido según Hobbes (1651) y Locke (1690), este Estado tendrá como fin garantizar la convivencia armónica de los “hombres” y disipar cualquier tipo de amenaza que vulnere esa armonía social.

Por otro lado, añade Hobbes, que también los reinados o ciudades (propio de su época) “se esfuerzan para debilitar y someter a sus enemigos a través del uso de la fuerza”. (Hobbes, 1651, p. 134), coincidiendo en ello con Gros, pues este argumenta que en la tercera edad de la seguridad los nacientes estados se esfuerzan por mantener su homogeneidad territorial y el control de su población (Gros, 2010, p. 283). Así llegamos a un tipo de relación diferente, es decir ya no entre “hombres” sino entre reinos o ciudades, aunque Hobbes no ahonda en el tema.

Años más adelante, Immanuel Kant propone en *la paz perpetua* (1795), una federación de Estados libres y republicanos que provean un sistema colectivo de seguridad, para así evitar la guerra.

A manera de ejemplo podemos ver que en los años expuestos se vivía un fuerte colonialismo (1870-1914), existía un marcado balance de las potencias mundiales (Inglaterra, Francia o España) a crear alianzas frente a otros imperios con el objetivo de evitar una hegemonía de alguno de ellos, así mismo con ello se buscaba permitir el crecimiento de sus mercados internacionales y con ello generar insumos que les sirvieran para ser autosuficientes y dotarse de seguridad frente al mundo y sus colonias. “el juego de las alianzas permite contrarrestar el avance del país que desea imponer su hegemonía y así mantener el equilibrio de poder; de lo contrario, se logra la dominación y se rompe el orden internacional” (Granados, 2010, p. 54).

Una vez terminada la época de los colonialismos y con el fin de la segunda guerra mundial, el plano internacional sufre una coyuntura que reestructura a las superpotencias y trae consigo el establecimiento de las Naciones Unidas como órgano conciliador de las problemáticas internacionales. Es así que en el siglo XX se empieza a desarrollar una disciplina en torno a la seguridad con un objeto de estudio más limitado y una metodología más estructurada.

Como se ha visto, la evolución del concepto de la seguridad se vio influenciada principalmente por el contexto sociopolítico, desde la época del oscurantismo donde inicia la *primera edad* hasta la ilustración, época en la que inicia la *tercera edad* y en la cual el

desarrollo del concepto de la seguridad desde la filosofía fue importante para ir delimitando el campo de análisis que más tarde tendría la disciplina. En lo que llamamos el boom de los estudios de la seguridad se delimitaría de manera más rigurosa la disciplina y se contaría con métodos específicos y diseñados para su análisis.

## 1.2 El Boom de los Estudios de la Seguridad

En el siguiente subtítulo se explica cómo se delimitan los estudios de la seguridad, al mismo tiempo que se señalan algunos aportes de académicos que han contribuido a la madurez teórica de este campo de estudio, lo anterior con la finalidad de que se conozca como se va formando la disciplina y que eventos contribuyeron a su avance.

El subtítulo presenta de manera cronológica y expone el impacto de eventos históricos en la reconfiguración de los estudios de la seguridad para concluir con un punto de coyuntura que da pie a un nuevo abanico de enfoques para estudiar la seguridad.

Trescientos años después de Locke y Hobbes, pero aún dentro de la llamada *tercera edad*, los estudios de la seguridad se preocuparían por estudiar ya de manera más rigurosa al fenómeno y concepto de la seguridad. Walt, argumenta que los estudios de la seguridad ven su auge en las posguerras, al final de la primera y segunda guerra mundial definiéndose casi exclusivamente como “el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar” (Walt, 1991, p. 212).

Cabe recordar que ya desde la época de Hobbes se empezó a delinejar cuáles serían los elementos que tomarían relevancia en esta tercera edad de seguridad pues se analizaban a los Estados y su supervivencia en el plano internacional frente a otros con intereses distintos.

Algunos académicos en la disciplina (Walt, 1991; Williams, 2008) afirman que los estudios de la seguridad son relativamente recientes dado que no es sino hasta después de la segunda guerra mundial, de manera más específica en la década de los 50’ que empieza a desarrollarse esta disciplina en el campo académico debido a la preocupación de los gobiernos de occidente por garantizar su seguridad frente a amenazas del exterior, a su democracia, el libre mercado y el Estado de Bienestar. Es prudente mencionar que en esta

época la disciplina fue tomada principalmente por los académicos de las Relaciones Internacionales dado el sistema de anarquía internacional que predominaba ya que los Estados buscaban la supervivencia y esta se podía dar desde la estrategia militar, diplomática, la alianza entre potencias o países con intereses similares, temas que están y estuvieron en el campo de las Relaciones Internacionales.

El impulso y la conceptualización de la seguridad como disciplina no se puede entender sin conocer el contexto que se vivía en esos momentos. Dado que estamos hablando de años cercanos al final de la segunda guerra mundial podemos entender que había un mundo fragmentado, Estados desconfiados entre sí y que se veían entre ellos como potenciales amenazas, así que como afirma Williams “los gobiernos occidentales descubrieron que podían confiar en las instituciones académicas para la innovación conceptual, investigación ardua, propuestas prácticas y, eventualmente, reclutas dispuestos a trabajar en la burocracia” (Williams, 2008, p. 2).

Aunado a ello, en años posteriores a la segunda guerra mundial, los Estados Unidos (EE. UU.) se convirtieron en una de las principales potencias económicas, políticas y militares, lo que les permitió poseer una importante influencia en una Europa destruida e incapaz de tomar el liderazgo como en años anteriores. Así los EE. UU. ahora se pelearían su liderazgo con la entonces Unión Soviética (URSS) quien igualmente tenía una notable influencia por su capacidad militar. Ante un escenario como el anterior, no es de extrañarse que “se ha escrito mucho sobre cómo los estudios de seguridad nacen inicialmente como una disciplina centrada en la agenda de seguridad de los Estados Unidos (EE. UU.) en la posguerra de la segunda guerra mundial” (Soriano, 2021, p. 79).

Las constantes disputas entre los EE. UU. y la URSS, dio pie a un mundo polarizado en dos bloques: capitalistas y comunistas, alineados a los EE. UU o a la URSS, al mismo tiempo que abrió el camino a la llamada Guerra Fría, caracterizada por la creciente presión y sensación de aproximarse el mundo a una nueva guerra mundial. En ese contexto nace la llamada *Doctrina de Seguridad Nacional*, impulsada por los EE. UU. como un instrumento que les permitiría hacer frente a la amenaza que representaba la URSS, por ello

Algunos académicos plantean que, durante sus primeras décadas, en los estudios de seguridad se produce una especie de “imperialismo académico” estadounidense,

porque los estudios de la seguridad “internacional” enfatizaban sobre todo las preocupaciones de seguridad “nacional” de EE. UU. en el marco de la naciente guerra fría (Soriano, 2021, p. 79).

Uno de los trabajos pioneros en el campo de los estudios de la seguridad de acuerdo con Walt (1991) es el de Arnold Wolfers, publicado en 1952, en el habló (retomando a Lippmann, 1943) de la seguridad nacional y su relación con el interés nacional argumentado que lo que se busca defender son ciertos valores nacionales y que en ese sentido una nación será segura sólo en la medida en que los valores fundamentales no sean sacrificados (Lippmann, 1943: 51).

A manera de ejemplo, en el caso mexicano pudiéramos relacionar esos valores nacionalistas con la expropiación petrolera, llevada a cabo por el expresidente Lázaro Cárdenas (1938), o la nacionalización de la industria eléctrica, impulsada por el expresidente Adolfo López Mateos (1960). En ambos casos, dichas acciones se justificaron en aras del interés nacional y como instrumentos para asegurar la soberanía nacional, a través de la independencia energética.

Como lo hemos visto en un principio los estudios de la seguridad se preocupan principal y casi exclusivamente en las amenazas de la guerra y como elaborar estrategias militares que garantizaran su supervivencia frente a la reacción armada de las otras naciones y su potencial militar. De acuerdo a González (2007) “tomando el paradigma estatocéntrico tuvo su más clara expresión en la conocida Doctrina de Seguridad Nacional, que tuvo tristes recuerdos en nuestros países, ya que sustentaron las estrategias contrainsurgentes responsables de numerosas violaciones a los derechos fundamentales. (p. 4). Es decir, esta visión estatocéntrica, llamada así por González (2007), impulsó todos los esfuerzos en la protección del Estado como fin último de la seguridad.

Para finalizar, las épocas doradas de los estudios de la seguridad dominadas por los enfoques tradicionales vieron su quiebre en las últimas dos décadas del siglo XX, quizá de manera más específica en 1989, Con la caída de la URSS y la reunificación de la Alemania Occidental y Oriental, con ello la guerra fría se daba por concluida y el mundo entraba a una nueva coyuntura.

Dentro de los estudios de la seguridad se empezó a formar una corriente crítica que cuestionaba los medios de la seguridad y cuál era su fin, es en este periodo de tiempo (1980-2000) en donde ven la luz trabajos tan importantes para la reconceptualización de la seguridad como el del propio Baldwin, publicado en 1997.

Como se ha expuesto, el contexto político de finales del siglo XX, termina por generar distintos enfoques dentro de la disciplina y permite una discusión importante y aún inconclusa sobre los medios y el fin de la seguridad. Ante esta coyuntura nacen los estudios críticos de la seguridad, los cuales tuvieron un papel relevante en el surgimiento de nuevas maneras de entender este campo de estudio.

### **1.3 Fin De La Guerra Fría y La Propuesta De Los Estudios Críticos.**

En este subtítulo se expondrá cómo surge la corriente crítica en los estudios de la seguridad y su relevancia para que estos se extendieran a sectores que habían sido relegados por los académicos en el inicio de la disciplina, ya que estudiaban principalmente la guerra y la defensa del Estado.

De igual manera, como en los subtítulos anteriores, veremos como el contexto internacional influye de manera importante en las prioridades del campo de estudio.

El fin de la guerra fría supuso un punto de quiebre en la importancia e influencia que tenían los enfoques tradicionales en los estudios de la seguridad (Kahhat, 2003, p. 4) arraigados al realismo y centrados en la protección del Estado con la fuerza militar como estrategia y con ello florecieron distintos enfoques que llegaron a cambiar y proponer distintas maneras de ver, analizar y estudiar la seguridad.

Así la década de los 80's que trajo consigo la llamada era de la pos-guerra fría y se caracterizó por el crecimiento de nuevas perspectivas para entender la seguridad, De acuerdo a Kahhat “la incapacidad de los enfoques tradicionales para prever el fin de la guerra fría abrió un espacio para el surgimiento de perspectivas alternativas en materia de seguridad” (2003, p. 4).

Es así como en contraposición de los estudios tradicionales de seguridad, surge un enfoque que será relevante para nuestro trabajo, el cual lo forman los llamados estudios

críticos de la seguridad. Distintos autores reconocen que existen una variedad de enfoques para analizar y/o teorizar áreas específicas de la realidad, Steve Smith (2005) propone acomodarlos en dos bloques:

Por un lado, a aquellos enfoques tradicionales vinculados a la estrategia militar y a la protección del estado frente a amenazas tanto externas como internas Y, por otra parte, tenemos a los estudios de la seguridad que comienzan a cuestionar cuál es el verdadero objeto de seguridad, teniendo en cuenta su fundamento espacial y temporal., en esta línea se encuentran los estudios constructivistas, feministas, posestructuralistas, así como los estudios críticos y la seguridad humana (p. 29).

Los estudios críticos de la seguridad, tienen su boom en los comienzos de la década de los 90's del siglo XX y su origen se remonta a repensar la seguridad, criticando esta idea de que a quien se debía cuidar de amenazas tanto internacionales como locales era al Estado (Bilgin, 2008, p. 90).

En contraste los estudios críticos de la seguridad exponen que el Estado no es el fin de las políticas de seguridad y que incluso “las altas cúpulas estatales podrían tomar el concepto de la seguridad para implementar acciones militares o policíacas que no necesariamente harían sentir más seguras a las personas” (Bilgin, 2008: 98). En este sentido los estudios críticos de la seguridad llaman a poner la atención o como objeto de seguridad a las personas. Es relevante mencionar también que los estudios críticos de la seguridad están vinculados a la Teoría Crítica que de acuerdo a Ortega (2016), “es un importante movimiento intelectual formado en el curso de los años veinte del siglo pasado en el seno del Instituto de Investigaciones Sociales de la ciudad de Frankfurt” (p. 80).

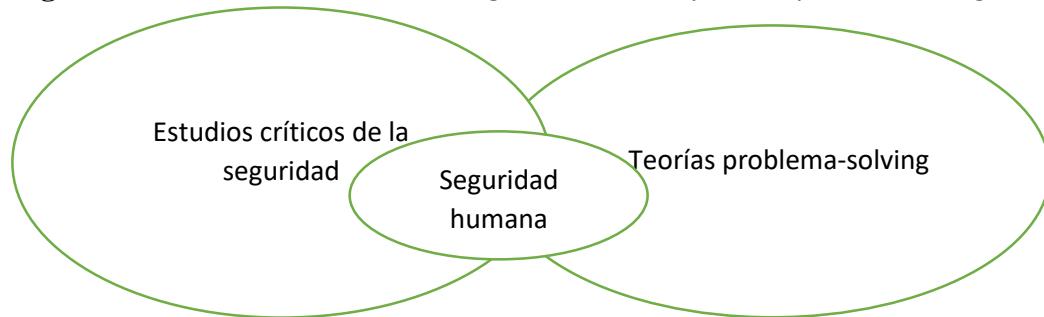
En ese sentido la Teoría Crítica sigue un curso y enfoque distinto al de los enfoques tradicionales, pues se deslinda radicalmente de la teoría tradicional (representada por el sentido de formula, el Positivismo, el Historicismo y la Metafísica). (Ortega, 2016, p. 80).

En resumen, los estudios críticos de la seguridad se caracterizan por su impulso a la transformación social y por contraponerse a los enfoques tradicionales que han predominado en la disciplina, poniendo especial énfasis en la necesidad de la emancipación de las personas y la necesidad de una teoría capaz de empoderarles y derrumbar la verdad casi absoluta que había impuesto el realismo en los estudios de la seguridad.

Resulta interesante leer cómo algunos autores hablan del distanciamiento de los estudios críticos de la seguridad y la seguridad humana (cuyo concepto será relevante para nosotros) ello debido a que “la seguridad humana toma como dada toda una estructura de poder establecida y no critica ese orden” (Cox, 2008, p. 208)., esto quiere decir que la seguridad humana no pretende cambiar todo el sistema, sino desde la acción institucionalizada, busca impulsar políticas que resuelvan problemas específicos relacionados con la seguridad de las personas. Es así que la seguridad humana ha sido arropada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como un concepto innovador que pretende hacer frente a la preponderancia que se le ha dado al enfoque tradicional vinculado al realismo y que ha predominado principalmente en la política de seguridad internacional.

Diremos que existe hoy día aún el debate sobre donde debería caber la teoría de la seguridad humana, porque por un lado existen autores que la posicionan dentro de las teorías *problem-solving* y por otro lado hay quienes la colocan dentro de los estudios críticos de la seguridad (Orozco, 2013) sin embargo autores como Jiménez (2020) sostienen que la línea entre los enfoques críticos y los estudios *problem solving* se han venido desvaneciendo en el sentido de que ambas teorías tienen más contenido que las une, que el que les separa. En esa misma línea, Larenas (2013) argumenta que a pesar de la debilidad teórica que puede tener la seguridad humana, es preciso mencionar que el concepto ha sido bien tomado por la comunidad política y académica, lo cual ha generado la instrumentalización del concepto, logrando penetrar en el discurso institucional y mostrando una capacidad de incidencia política (Larenas, 2013, p. 96).

**Figura 1** Conexión Estudios críticos, seguridad humana y teorías *problem-solving*.



Nota: Elaboración propia a partir de Jiménez-Peña, G. (2020).

En la cuarta y última *edad de la seguridad* se empiezan a generar una serie de cuestionamientos al concepto pues las fronteras de los estudios de la seguridad se empiezan a ver bastante difusas, dado que, aunque académicos como Arnold Wolfers (1952) defendían que era importante acotar los estudios de seguridad a cuestiones diplomáticas y militares para que el campo de estudio no pierda su coherencia intelectual, existen otros como Buzan (1989) que no están de acuerdo y defienden qué los estudios de la seguridad deben tomar dimensiones como la seguridad alimentaria, ambiental o social dado que se presentaban nuevas amenazas en un mundo globalizado, siempre cambiante y complejo.

Es importante destacar que ningún de los dos ni Buzan o Wolfers están equivocados, sino que podemos acomodar a cada uno de sus enfoques en una subdisciplina o “dimensión” específica, dado que los estudios de la seguridad han dado paso a distintas maneras de entender el mismo fenómeno.

Por otro lado, el debate también se empezó a centrar en ¿cuál es el objetivo de la seguridad? Es decir, a quién se debe proteger y de qué. Dependiendo del enfoque teórico que se tomaba, se encontraba una respuesta y quizás algunas de ellas sean contrarias u opuestas entre sí. Aunque es esa diversidad de enfoques y respuestas son las que hacen útiles e interesantes a los estudios de la seguridad y las que siguen fortaleciendo la disciplina, aunque también han sido una de sus principales causas de estancamiento.

Ahora, no podemos suponer como cierto ningún enfoque, sino entender que entre ellos se pueden complementar, y que dependiendo del contexto y del objeto que se pretenda estudiar se puede tomar alguno para el análisis del fenómeno elegido.

Baldwin expone en su texto *The concept of security* (1997), que el concepto sigue teniendo dificultades conceptuales importantes dado que “los estudios del tema se han enfocado más en los nuevos desarrollos tecnológicos y políticos que en los problemas conceptuales” (p. 9).

Lo anterior ha significado un obstáculo importante en la evolución y la madurez teórica y académica de los estudios de la seguridad puesto que, de acuerdo a Baldwin (1997) y Barry Buzan (2008), el concepto de la seguridad se ha entrepuerto con el propio concepto de poder, esto nos puede resultar algo bastante lógico cuando revisamos algunos trabajos pioneros sobre la seguridad como el de Arnold Wolfers (1952), el cual se escribe en la “época

dorada de los estudios de la seguridad” (Walt, 1991), en el habla sobre la fuerza militar como instrumento para garantizar la supervivencia de los intereses nacionales (concepto también ambiguo) sobre las amenazas externas.

Siguiendo la idea anterior la seguridad se redujo conceptualmente a un modo de referirse bien al éxito de un estado o un grupo de estados en su lucha por el poder, bien a cuan estable aparentaba ser el equilibrio de poder general (Buzan, 2008). Ahondando en la idea, podemos cuestionar si lo que se busca es la seguridad o mostrar el poder con el que cuenta cada nación con respecto a su fuerza militar porque con ello se pueden reducir a mínimas las probabilidades de ser atacado por otras naciones. Bajo esa idea, según Buzan se pierde el sentido de la seguridad, puesto que los estudios de la posguerra buscaban dotar de instrumentos y mecanismos de poderío ya sea militar o estratégico a los países desarrollados, lo cual tenía un impacto en la configuración del balance de poder y no en la seguridad. Como ejemplo tenemos el trabajo de Wolfers (1952) que se preocupa por los intereses y valores nacionales, pero que no ahonda en las formas de seguridad que conocemos hoy.

Si bien, aquí no nos preocupamos por explicar el concepto de poder ya que escapa del interés del presente trabajo, consideremos es necesario exponer la idea de Baldwin en términos de lo poco claro que se tenía y quizás sigue teniendo el concepto de la seguridad, así como dejar en claro las principales preocupaciones del enfoque tradicional de seguridad, se concluye que la falta de respuestas de los enfoques tradicionales de seguridad, trajo en consecuencia una basta literatura de corrientes críticas que cuestionaban el estatus quo político y académico en la manera de analizar y generar conocimiento en la disciplina.

Se dio un breve recorrido por la literatura que explica cómo se fue transformando el concepto de la seguridad a través de los años y cuáles fueron las coyunturas que permitieron su diversificación en cuanto a enfoques y dimensiones. La exposición anterior nos permitió llegar a nuestra teoría general y más abstracta que es la seguridad humana, siguiendo un orden temporal. En el siguiente capítulo veremos más a detalle el enfoque de la seguridad humana, ¿qué crítica?, ¿por qué lo critica? y ¿qué propone?

## **2. De la Seguridad humana a la Seguridad Ciudadana**

Como se ha visto, la seguridad fue de vital importancia para los académicos de Occidente de manera importante después de la primera y segunda guerra mundial. La maduración de la disciplina como se conocía desde finales y principios de los años 50's y 60's del siglo veinte ha supuesto una transformación en la forma y fondo en cómo se estudiaba el fenómeno de la seguridad. Es a finales del siglo pasado y en consecuencia de sus profundas transformaciones económicas políticas y sociales, que se empiezan a cuestionar los enfoques primordialmente internacionalistas y militares de los estudios de la seguridad, con ello se da paso a un debate aun inconcluso sobre cuál debería ser su objetivo.

En el presente capítulo se da cuenta de la trayectoria que ha seguido la seguridad ciudadana, pasando por la seguridad humana y que a su vez esta última está vinculada a los estudios críticos de la seguridad, lo anterior porque cuestiona un *status quo* de la seguridad que pone en el centro de la misma al Estado como principal objetivo y no a las personas, como lo propone y defiende está.

Como lo expone Pérez de Armiño la aún inconclusa seguridad humana, es demasiado basta en cuanto a los problemas que trata de resolver (2013) y por ello se ha dado paso a la seguridad ciudadana, entendiéndola como un segmento que se ocupa por la seguridad frente al miedo y cuya maduración teórica se ha venido dando en los últimos años. En ese sentido se empieza abordando la seguridad humana, sus características, conceptos y objetivos para dar paso a la seguridad ciudadana y exponer que propone, como nace y cuáles son sus principales conceptos y teoría. Lo anterior debido a que para entender la razón de nuestro trabajo de estudio es necesario aprehender el enfoque de la seguridad ciudadana, como surge y porque, bajo que contexto y porque Latino América ha hecho de este un instrumento imprescindible en sus políticas de seguridad.

En cuanto al EBDH, es importante destacar que como parte neurálgica de la presente investigación este constituye el propio lente para el análisis de los programas de seguridad, y es a través de la GIDH que utilizamos herramientas metodológicas para sustentar nuestra hipótesis que es conocer si los programas utilizan el EBDH.

Para evaluar la incorporación del EBDH en los programas estatales de seguridad, se utilizaron en primer lugar herramientas teóricas que nos permitieran aterrizar conceptos

relevantes para nuestro análisis. Posteriormente a través de las propuestas teóricas y con los estándares internacionales definidos, se buscaron trabajos metodológicos de organismos internacionales que tenían el objetivo de medir o cuantificar resultados en cuanto a la incorporación del EBDH en las políticas y programas de gobierno.

Así llegamos a la GIDH, que es una propuesta metodológica para medir como se están incluyendo las normas internacionales de derechos, como se pueden medir los avances en cuanto al disfrute de los mismos y como medir también los resultados.

La propuesta de la GIDH resultó relevante ya que permite no sólo crear indicadores, sino también trazar una ruta que nos ayuda a visualizar que tanto están cumpliendo los Estados y sus gobiernos con la inclusión del EBDH en sus programas desde lo normativo (indicadores estructurales), operativo, (indicadores de procesos) y el cambio que se espera que haya (indicadores de resultados).

## **2.1 Un Marco Teórico Metodológico para el Estudio de la Seguridad desde el Enfoque de Derechos Humanos.**

En el siguiente capítulo se expone la idea de la seguridad humana, partiendo de lo que fue el PNUD de 1994, el cual según distintos autores (Pérez de Armiño, 2013., Rojas, 2010., Soriano y Robles, 2015). Ha sido tomado como un referente en el origen de la seguridad humana, y es a partir de lo que este informe explica, que se empiezan a delinean los conceptos y el objeto de estudio del enfoque.

En los primeros párrafos se retoman un poco las ideas del capítulo anterior, con la finalidad de no perder la ilación entre ambos capítulos, después se empieza a hablar de manera específica de la propuesta que surge a partir de la seguridad humana y bajo que contexto surge la misma.

En esta línea, para llevar una ilación teórica y conceptual se parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual sienta el precedente para después continuar con el texto que ya se mencionó de 1994, y continuar con sus sucesores del 2003 y 2009, los cuales han agregado y robustecido teóricamente la seguridad humana, de esta

manera se va explicando cronológicamente cómo se van introduciendo nuevos conceptos y que se explica de ellos.

Al último se establece la conexión entre lo que propone la seguridad humana y lo que se empieza a entender teórica y conceptualmente como seguridad ciudadana, así como cuales fueron los momentos en los cuales se entendió que era necesario sumar esfuerzos en las nuevas dimensiones de la seguridad, así como en que contexto histórico y político dio pauta a estos nuevos paradigmas.

Retomando un poco el capítulo anterior, se argumentó como la falta de respuestas del enfoque tradicional de seguridad tras el fin de la guerra fría, así como la diversidad de voces y críticas dentro de la academia fueron algunos de los motivos que dieron pie a una serie de nuevas propuestas para el estudio de seguridad en Occidente.

Una de las críticas más duras a los enfoques tradicionales de seguridad fue su falta de comprensión y en consecuencia de herramientas, para hacer frente a un mundo cada vez más complejo y diverso. Los retos que enfrentaba el mundo a finales del siglo XX y principios del siglo XXI sin duda eran muy diferentes a los que enfrentó en la época de las guerras y posguerras.

## **2.2. Seguridad Humana**

Un mundo globalizado, culturalmente diverso, interconectado y dependiente era a lo que se enfrentaba la seguridad a principios del siglo XXI y para ello necesitaría de nuevas estrategias y visiones capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, especialmente se debía encontrar un enfoque capaz de aminorar y hacer frente ahora más que a posibles ataques externos; a aquellos problemas relacionados con la hambruna, la pobreza, el cambio climático, el crimen transnacional y el terrorismo.

Autores como Pérez de Armiño (2007) exponen que se empieza a hablar de seguridad humana en la década de los 90's para ser más específicos su origen se le atribuye al Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 que elaboró Naciones Unidas, en este documento hacen constar lo necesario que era transitar del enfoque tradicional centrado en el Estado a uno que

se centrará en las personas y, por el otro, atender nuevas amenazas que agobiaban la cotidianidad de la gente.

Como se mencionó, en la profundización teórica de la seguridad humana han sido importantes, el Informe sobre Desarrollo de las Naciones Unidas de 1994 (IDHNU) y el informe *Human Security Now* (HSN) que publicó la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas en 2003 precedidos, a su vez, por la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas en 1948.

En los textos que aquí se retoman se exponen las principales características conceptuales de la seguridad humana y se argumenta la necesidad del tránsito a un nuevo enfoque.

Es relevante señalar y exponer cuáles han sido las principales debilidades teóricas de la seguridad humana, de igual manera se aclara que, aunque ha existido desde la década de los noventas un debate teórico y político sobre la seguridad humana, y a su vez la contribución de organismos internacionales ha servido para tratar de operacionalizar el concepto, aún no existe un consenso teórico que pueda ser tomado como único respecto a la seguridad humana (Rojas, F., y Álvarez, A. 2010). Aunque hemos visto que el debate continúa en torno a la seguridad humana tomaremos la definición que da la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas para no divagar y tener la noción de a qué nos referimos cuando hablamos de ella “Protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas” (Comisión de Seguridad Humana, 2009: 6).

Es importante en un primer momento resaltar por qué se empieza a hablar de seguridad humana. En la concepción tradicional de la seguridad se defendía que la seguridad sólo se podía alcanzar en la medida en que un país estaba exento de un ataque armado de otro país o las probabilidades de ese ataque eran bajas, sólo bajo estas condiciones se podría decir que un país era seguro o había alcanzado en cierto grado la seguridad. En este nuevo enfoque de la seguridad humana se pasa de lo unidimensional a lo multidimensional, es decir, se defiende la idea que en tiempos recientes para considerar que un país es seguro se debe acabar con las hambrunas, precariedad laboral, disminuir la violencia, deforestación ambiental y

enfermedades, todas estas situaciones de acuerdo al IDHNU de 1994 son generadoras de inseguridad.

Estos informes, ambos elaborados por la ONU, ponen de manifiesto que las guerras cada vez son menos y que el surgimiento de organismos internacionales como la propia ONU y la diplomacia hacen cada vez menos posible una guerra internacional o entre dos o más países. Ante esta situación argumenta la ONU (1994) es necesario y urgente transitar a una visión más amplia e integral de seguridad dado el surgimiento de nuevas inseguridades.

La ONU etiqueta a la hambruna, la pobreza, el crimen, la violencia o la falta de acceso a la salud como “nuevas inseguridades”, aunque defendemos que más que nuevas inseguridades, se expanden los enfoques dado el contexto global, ya que sería ingenuo pretender que antes o durante las guerras mundiales las personas no lidiaban con amenazas como el hambre, la agresión a su persona, la falta de servicios de salud o de alimentos. Una dimensión que se considera novedosa o se agrega de manera acertada a la seguridad humana es la dimensión de la seguridad ambiental, dada la poca relevancia que se le había dado a una crisis que ya se anunciaba desde el siglo pasado.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) en el año de 1948, se establece que se buscaba “el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias” (DUDH, 1948, p. 1).

Retomando la idea del párrafo citado, sostengo que es en la propia DUDH en donde se empieza a delinean la seguridad humana, pues en su preámbulo habla de la libertad frente a la miseria y el miedo como una de las aspiraciones más elevadas del hombre, libertades que busca y defiende la seguridad humana, por ello puedo afirmar que este mismo texto sienta las bases o es un claro precedente para lo que más tarde se expondría en el PNUD de 1994, que son esas grandes aspiraciones de la humanidad a un mundo libre de temor y miseria, situaciones que vulneran el desarrollo, la seguridad y los derechos de las personas.

Como lo mencioné anteriormente, la DUDH es la antesala para la conquista de los Derechos Humanos en todo el globo, esto después de una serie de atrocidades cometidas en las guerras mundiales y cuyos acontecimientos serían actos de barbarie ultrajantes para la

conciencia de la humanidad (DUDH, 1948, p. 1). Es decir, después de los tristes episodios de los conflictos internacionales se entendió que era necesario reconocer una serie de derechos fundamentales que le permitieran a toda persona una vida decente.

En 1994 vio la luz el IDHUh, publicado para el PNUD de 1994. Dicho documento afirma que el enfoque de la seguridad humana supondría una de las revoluciones más importantes del siglo XXI pues este paradigma pretendía transformar de manera importante la forma y los medios con los que se entendía y generaba seguridad, poniendo en el centro y como el objetivo de la seguridad a las personas y no al Estado.

El paradigma de la seguridad humana afirma que las personas están sujetas a dos tipos de peligros en su cotidianidad, por un lado, estas amenazas pueden ser crónicas englobando a la hambruna, enfermedad, pobreza, etc.... o producto de alteraciones súbitas y dolorosas que suceden en la vida cotidiana ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad (IDHNU, 1994, p. 26).

Al igual que la DUDH, el IDHNU de 1994 defiende que las personas deben estar libres de la necesidad y del miedo, agregando que entenderemos a la libertad frente a la necesidad lo relacionado con el desarrollo humano de las personas y las comunidades, y a la libertad frente al miedo todo aquello más vinculado a la seguridad dado su derecho a llevar una vida libre de violencia.

Por otro lado, existen dos condiciones neurálgicas en la consecución de la seguridad humana, estas son la protección y el empoderamiento. El primer concepto tiene que ver con la obligación de los Estados y los gobiernos a garantizar la protección de las personas es decir a disipar cualquier amenaza a su integridad para que estas pueden ejercer de manera satisfactoria sus libertades y en tanto el empoderamiento en palabras de las Naciones Unidas quiere decir lo siguiente:

La gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo, a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo. (IDHNU, 1994, p. 27).

La idea del concepto de empoderamiento refiere a la obligación de las autoridades de dotar de las condiciones necesarias de desarrollo a la gente para que así ésta pueda valerse por sí misma aún en contextos complejos y, al mismo tiempo, tenga la capacidad de cuestionar y pedir mejoras en su calidad de vida a sus gobiernos. Con ello no sólo se beneficien así mismas, también pueden beneficiar a sus comunidades. En ese sentido destaca la IDHNU (1994) “el enfoque de seguridad humana dista mucho de ser un enfoque defensivo, característica esencial de la seguridad nacional, sino que al contrario se trata de un enfoque integrador porque está inmerso en el concepto de solidaridad entre la gente” (p. 27).

Antes de entrar en las categorías que engloban las principales amenazas a la seguridad humana el informe expone que es así como:

el concepto de seguridad debe cambiar en forma urgente bajo dos principios fundamentales, del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mayor en la seguridad de la población y de la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible (IDHNU, 1994, p. 28).

Dejando así de manifiesto que el principal objetivo de este enfoque es complementar a la seguridad territorial, pero dar mayor peso a la seguridad de las personas y el desarrollo.

El informe asegura que, aunque puede existir una extensa lista de amenazas contra la seguridad humana estas se pueden clasificar en siete categorías principales:

1. seguridad económica.
2. seguridad alimentaria.
3. seguridad en materia de salud.
4. seguridad ambiental.
5. seguridad personal.
6. seguridad de la comunidad.
7. seguridad política.

La seguridad económica es que las personas tengan un empleo, un ingreso asegurado y que a su vez este sea un salario digno que les permita vivir sin preocupaciones de carácter económico. El informe pone como ejemplo la precariedad laboral o incluso que el tener empleo pero que este sea temporal causan inmediatamente una inseguridad en el ingreso que a su vez puede causar pobreza, ya que las familias o los individuos no cuentan con los

recursos económicos suficiente para cubrir sus necesidades básicas. También menciona el informe que el desempleo aumentó de manera significativa en la década de los noventas y que este crecimiento ha afectado especialmente a sectores vulnerables como a las mujeres, comunidades afrodescendientes en los Estados Unidos, las comunidades indias en Canadá y a los jóvenes, aunado a ello remarca el informe “la mayoría de los países en desarrollo carecen incluso de las formas más rudimentarias de seguridad social, y los problemas presupuestarios de los países industrializados han reducido la protección que daba la seguridad social” (IDHNU, 1994, p. 30).

Con ello, aunque no de forma directa se pone de manifiesto la necesidad de políticas sociales contra el desempleo dado el creciente problema que se está dando en los países desarrollados y cuyo problema afirma el Informe, es más crítico en los países en desarrollo ya que sus gobiernos cuentan con menos recursos presupuestarios para hacer frente a estas problemáticas.

La seguridad alimentaria es el acceso de las personas a los servicios alimentarios, es decir a garantizar su derecho a obtener de manera accesible toda la comida necesaria para su desarrollo físico. A manera complementaria el Informe le define así “la seguridad alimentaria significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran” (IDHNU, 1994, p.30).

Ahora bien, el informe subraya que los principales problemas en el tema de la seguridad alimentaria tienen que ver más con su inequitativa distribución y la falta de poder adquisitivo de las personas, pues asegura que la producción alimentaria ha crecido en un 18% como promedio en la década de los ochenta pero esto no ha significado mayor acceso a los alimentos en países pobres como el sur africano o regiones pobres de América Latina quienes continúan con los estragos de las hambrunas y la desnutrición (IDHNU, 1994).

La seguridad en materia de salud tiene que ver con la responsabilidad de los gobiernos a garantizar por un lado el acceso a servicios de salud como centros médicos y hospitalares, así como a los medicamentos necesarios para tratar enfermedades y por el otro a propiciar servicios como el agua potable que sean totalmente libre de virus y bacterias que pueden causar alguna enfermedad. El informe destaca que en países industrializados en promedio hay un médico por cada 400 habitantes, en comparación los países en vías de desarrollo

tienen 1 médico por casi siete mil habitantes, además de que el gasto gubernamental per cápita en salud es demasiado dispar entre países desarrollados, como Corea del sur que gasta 377 dólares y país en vías de desarrollo como Bangladesh gasta 7 dólares. (IDHNU, 1994). Al igual que en el tema alimentario se destaca que quienes menos acceso a los servicios de salud tienen son los más vulnerables como los niños pobres y las personas que viven en zonas rurales, acrecentando así la desigualdad. Por último, se hace hincapié en la prevención de enfermedades que sería más efectiva y económica.

La seguridad ambiental es quizá uno de las categorías más reciente y quizá la que ha ganado mayor notoriedad, esto tiene que ver con los nuevos retos que suponen problemáticas como la deforestación y el uso excesivo y descontrolado de los recursos naturales cuyas consecuencias como las sequías e inundaciones tienen graves repercusiones en la agricultura, ganadería y con ello en producción de los alimentos. de igual manera la explotación minera y el uso de químicos para la extracción de recursos fósiles ha dañado la salud de las personas pues hace un ambiente más tóxico para quienes habitan cerca de estos lugares, provocándoles enfermedades respiratorias e incluso cáncer. Las principales amenazas en la seguridad ambiental se señalan son: el acelerado crecimiento demográfico que supone el crecimiento de la mancha urbana, la baja disponibilidad de agua potable y la contaminación del aire principalmente en ciudades grandes como Los Ángeles, Ciudad de México o Pekín.

La categoría de la seguridad personal o el enfoque restringido de la seguridad (IDHNU, 1994), tiene que ver con libertad frente al miedo y es quizá una de las categorías que más importancia se le ha dado. El informe señala que las amenazas a la integridad física de las personas están relacionadas principalmente en los países desarrollados como Canadá o Australia al tráfico de los estupefacientes, que a su vez tiene un vínculo directo con el crimen transnacional. Otras amenazas a la seguridad personal y unas de las más comunes pueden ser el homicidio, el secuestro, el robo y el asalto, aunque también se mencionan la violencia en el trabajo y en el hogar, estos afectan principalmente a las mujeres quienes son además población vulnerable frente a la violencia personal. El informe enlista las siguientes amenazas a la seguridad personal:

1. Amenazas del Estado (tortura física).
2. Amenazas de otros Estados (guerra).
3. Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica).

4. Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera).
5. Amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica).
6. Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños).
7. Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).
8. seguridad de la comunidad.

La seguridad a la comunidad tiene como fin disipar cualquier amenaza que atente contra la integridad de ciertos grupos específicos ya sea por su cultura o religiosidad y por otro lado señala el Informe:

Las comunidades tradicionales pueden también perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer. (IDHNU, p. 37).

En ese sentido es importante disipar prácticas que atenten contra poblaciones vulnerables dentro de ciertas comunidades, a manera de ejemplo señala el Informe que unas de las prácticas más crueles en algunas regiones de África es la mutilación genital femenina pero cuya práctica ha ido disminuyendo. En esta categoría entran los conflictos que puedan surgir por diferencias religiosas o culturales de dos comunidades, siendo los países de África y Medio Oriente (Somalia, Mozambique, Irak, Afganistán, etc..) donde más inseguridad de la comunidad hay.

La seguridad política se define como las condiciones materiales y existenciales a partir de las cuales la gente pueda vivir y desarrollarse de manera libre dentro de una comunidad política que respete y además proteja sus derechos. Resalta el IDHNU de 1994 las transiciones de gobiernos dictatoriales en la década de los 80 's en América Latina a gobiernos democráticos, cuya responsabilidad sería promover y proteger los Derechos Humanos vulnerados durante las épocas de dictaduras. Por último, se señala que una de las principales causas de la descomposición nacional sería la violación de los Derechos Humanos de las personas, los cuales tienen que ser respetados por toda la comunidad política. De igual manera es importante que la comunidad internacional deje de hacer hincapié en la seguridad territorial bajo estrategias militares cómo lo ha hecho en los últimos cincuenta años y le dé la importancia necesaria a la seguridad humana para que todas las personas tengan la capacidad y las oportunidades básicas para su desarrollo humano (IDHNU ; 1994: 46).

Uno de los elementos esenciales del Informe *Human Security Now, 2003* que elaboró la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas es que defiende que la seguridad de todas las personas está interconectada, pues la seguridad de unos depende de las decisiones de otros y a su vez el que se vulnere la vida de una persona puede indicar la vulneración sistemática de la vida de los demás, mostrando así la interdependencia dentro de la vida colectiva.

También se defiende este vínculo innegable entre Seguridad, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En un primer momento el Informe defiende que deben existir condiciones mínimas de desarrollo para las personas como vivienda, salud, empleo y un medio ambiente sano para que la gente tenga una vida digna, situación a la que están ligados estrechamente los Derechos Humanos, puesto que estos tienen como principal objetivo garantizar una vida digna para las personas, en ese sentido podemos ver que como lo defiende el Informe, el Desarrollo Humano y los Derechos Humanos están intimamente conectados.

En este mismo orden de ideas se encuentra un vínculo entre seguridad, Desarrollo Humano y DDHH, el informe asegura que la Seguridad Humana debe proteger los valores fundamentales como la libertad esencial para la vida, proteger a las personas de situaciones críticas y omnipresentes (ISH, 2003), los DDHH tiene igualmente un deber fundamental en consecución de valores fundamentales para la vida y al mismo tiempo respetar los DDHH es de acuerdo a la CIDH el núcleo de proteger la seguridad humana. (CSH, 2003, p. 10).

Para entender mejor el vínculo, de acuerdo a Ortega y Robles, es importante en primer lugar dejar en claro que los tres conceptos tienen como finalidad común la protección más amplia e integral posible de la persona (2015, p. 13), entendiendo que las condiciones de desarrollo alejan a las personas de situaciones de pobreza, insalubridad y precariedad económica lo cual les empodera y a su vez les permite disfrutar plenamente de sus derechos humanos, esenciales para llevar una vida digna, pero también esas condiciones son un objetivo de la seguridad puesto que se debe disipar toda amenaza a la integridad de las personas. En resumen, el PNUD (1994) considera que las condiciones de desarrollo humano son indispensables para el goce pleno o mayor de los Derechos Humanos y por su lado la

seguridad se encargará de proteger a las personas y sus libertades frente a la necesidad y frente al miedo visualizado en la agresión física a las personas.

La importancia de los Derechos Humanos en el tema de la seguridad radica en que son un eje fundamental en los objetivos de los Estados actuales, pues los DDHH constituyen un entramado jurídico a nivel internacional que permite identificar cuáles son las obligaciones del Estado en la materia, con ello como se mencionó anteriormente se blinda la seguridad de las personas pues los aparatos gubernamentales tienen la obligación de responder a los estándares internacionales y poner en marcha la generación y monitoreo de políticas a nivel local, nacional e internacional (Ortega y Robles, 2015, p. 34).

Aún con sus propuestas y con una evidente voluntad política de la ONU por instrumentalizar a la seguridad humana, este enfoque no ha estado exento de polémicas. Pérez de Armiño nos expone algunas de las controversias que encontró en la teoría de la seguridad humana.

En primer lugar, se destaca lo ambiguo y amplio que es, lo que a su vez se presta para una diversidad de interpretaciones y termina dejando inoperable al concepto (Pérez de Armiño, 2007). Es decir, el que la seguridad humana tome en cuenta cuestiones tan diversas como el desarrollo, que a su vez incluye aspectos económicos, políticos y alimentarios entre otros, termina por hacer al concepto tan extenso que difícilmente puede derivar en políticas públicas específicas con sentido de transformación pues termina abarcando demasiadas áreas que se tendría que hacer una súper política capaz de abrazar y hacer frente a todos los aspectos y amenazas a la seguridad humana.

En un segundo caso explica Pérez de Armiño (2007) que, por su carácter amplio y multidisciplinario la seguridad humana puede terminar siendo un instrumento que sirva a las élites políticas y militares para *secularizar* todo tipo de decisiones en el gobierno que ellos consideren de *seguridad* (p. 71), lo cual implicaría la militarización de aspectos importantes de la vida pública, y que a su vez implicaría el uso de la fuerza y la represión por parte de las fuerzas del orden, siempre que estos consideren que una actividad u acción representa un amenaza a la seguridad de las personas aunque no sea el caso.

En un último caso expone Pérez de Armiño (2007)

Que el concepto de la seguridad humana ha dado paso a otro enfoque importante que se ha desarrollado en los países de Occidente, este es el *deber de proteger* dicho enfoque puede servir para legitimar intervenciones militares de países desarrollados en aquellos países en vías de desarrollo, con el pretexto de salvaguardar la vida y la integridad de las personas, en el caso que estas y sus vidas se encuentren en peligro y sus gobiernos sean incapaces de protegerlos o incluso sean sus propios gobiernos quienes representan la amenaza. (p. 72).

Se concuerda con el autor en el sentido de que *el deber de proteger* más que generar tranquilidad en la comunidad internacional, puede generar conflictos especialmente entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. Además, dicho enfoque transgrede los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Por su parte Jessica Almqvist (2013, p. 161), abona con una reflexión sobre la seguridad y los DDHH. Expone que después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, se sobrepuso a la seguridad internacional sobre los DDHH, lo que terminó afectando de manera importante a las personas más vulnerables en países que fueron víctimas de intervenciones militares por parte de potencias como Estados Unidos, Francia, Canadá o el Reino Unido. Escribe la autora:

Aunque sin descartar totalmente el argumento sobre los posibles beneficios que podría suponer para la protección de las personas un fortalecimiento del mandato de los órganos de Naciones Unidas encargados de la seguridad internacional, creemos necesario prestar atención a los efectos negativos que ese fortalecimiento ha tenido hasta ahora desde el punto de vista de los DDHH. especialmente alarmantes son: 1) el empeoramiento de la protección universal de los DDHH y 2) la marginalización de los actores de DDHH en la supervisión o control de los actores de seguridad internacional. (Almqvist, 2013, p. 161).

En ese sentido destaca la autora que el Consejo de seguridad de las Naciones Unidas ha desestimado el enfoque de los DDHH del tema de seguridad, presentando más atención a la seguridad internacional aunque esto suponga un violación sistemática a los DDHH de las personas y por otro lado los actores encargados de la protección de los DDHH han quedado

al margen de las decisiones y la supervisión de las obligaciones de éstos órganos de seguridad en su deber de respetar los DDHH, lo cual representa un retroceso en la materia.

En este capítulo vimos cómo se ha dado la madurez teórica de la seguridad humana, fortalecida principalmente por el buen recibimiento que han tenido en organismos y comisiones internacionales, encargadas de promover el desarrollo humano en el mundo.

Como se destacó han sido importantes las contribuciones conceptuales que han aportado la PNUD y la CSH, sin embargo, dada la complejidad que deriva de su enfoque tan amplio se formaron dos dimensiones que servirían para concretar que inseguridades deben atender cada una de ellas.

### **2.3. Seguridad Ciudadana**

El objetivo de este subcapítulo es explicar que propone la seguridad ciudadana, porque se busca que esta dimensión sea la parte restringida de la seguridad humana, cuáles son sus objetivos y propuestas, así como que conceptos se ha encargado de explicar. Igualmente exponemos bajo qué contextos es idóneo de acuerdo a sus defensores, diseñar políticas de este tipo y porque la parte preventiva que había sido delegada por mucho tiempo, hoy es de vital importancia para la disminución del crimen y la violencia.

Como parte del enfoque restringido de la seguridad humana, la seguridad ciudadana ha logrado de igual manera posicionarse entre las preocupaciones y aportaciones teórico-metodológicas de algunos organismos internacionales que han contribuido generando textos que nos sirven para definir conceptos y delimitar teorías que a su vez permiten comprender situaciones políticas o sociales de determinadas partes del mundo y que tienen un valor importante al tratar de solucionar o dar respuestas a sus problemas.

El Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (ISCDH) que elaboró la CIDH es un texto importante al momento de entender, analizar y diseñar una política pública de seguridad ciudadana con enfoque de DDHH en nuestra región, esto porque nos permite conocer cuáles son los derechos que deberían proteger las políticas públicas sobre con este enfoque y al mismo tiempo se exponen cuáles son las obligaciones que los Estados miembros de la CADH deben promover, proteger y garantizar.

En primer lugar, es importante destacar que la seguridad ciudadana como concepto restringido de la seguridad humana (CIDH), pone en el centro a las personas y comunidades como objetivo principal de las políticas de seguridad (2009), por lo tanto, se aleja de todo concepto relacionado con las estrategias militares propias de las políticas de seguridad nacional, destinadas a salvaguardar la integridad territorial y la soberanía nacional. En ese sentido si bien la seguridad ciudadana no reemplaza a la seguridad nacional, sí pretende complementarla, pues aborda situaciones relacionadas a la violencia y el delito en la cotidianidad de las personas que escapan del interés y campo de acción de la seguridad nacional. Es por ello que se utiliza como marco teórico el ISCDH debido a que en él se integra el enfoque de DDHH debido a que su propósito es identificar las pautas y los principios de DDHH vinculados a la seguridad ciudadana porque así se abordan estrategias y acciones que previenen y reducen el impacto de la delincuencia y la violencia en los planos individual y comunitario (CIDH, 2009, p. 2).

Complementando lo que expone la CIDH, es muy importante tener presente que los estándares internacionales de DDHH representan por un lado una guía y a la vez un límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Es decir, como guía los estándares pueden establecer que el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas de prevención de la violencia y el delito, de hacer investigaciones serias, imparciales y efectivas, castigar a quienes cometan delitos y permitir la participación de las víctimas en todo el proceso, en cuanto a la seguridad ciudadana esta puede representar un límite al ejercicio arbitrario de la autoridad (CIDH, 2009, p. 9).

En tanto como la CIDH lo señala, es necesario que una política de seguridad ciudadana ponga mayor énfasis en la prevención y control de los factores de riesgo que en medidas meramente represivas o reactivas al igual que defiende que este es el concepto más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de DDHH (CIDH, 2009).

En tanto la CIDH defiende que todos los derechos que se presentan en el texto deberían ser objetivos de una política de seguridad ciudadana, la cual está dirigida a la protección o libertad de las personas frente a la violencia y el delito (2009).

En ese sentido dicho informe nos permite tomar los conceptos que ahí se explican para diseñar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana con enfoque de DDHH que permitan a nuestra región, en especial a los países de América Latina que enfrenta una escalada en la violencia y el delito, transitar de políticas de seguridad autoritarias, poco democráticas y punitivas a políticas más centradas en el bienestar y protección de las personas, ya que como lo señala en un informe el Congreso Nacional de Chile:

Las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en muchos países de América Latina se han caracterizado, en líneas gruesas, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria. (Congreso Nacional de Chile, 2011: 4).

Es por ello que debemos transitar a aquellas políticas de seguridad ciudadana centradas en construir la paz, fortalecer los valores democráticos, incentivar la participación ciudadana y transformar desde la institucionalidad a los cuerpos policiacos.

En nuestra región como lo ha señalado la CIDH, persisten las prácticas arraigadas a la militarización de la seguridad, la represión y el autoritarismo debido a los gobiernos dictatoriales y/o autoritarios que existieron en el pasado en distintos países de la América Latina como Argentina, Brasil, Chile o México.

Es más que urgente la implementación de aquellos tipos de políticas centradas en los Derechos Humanos que ayuden a resolver el problema de la violencia y el delito, pero desde lo integral y la participación de las personas, de esta manera se crean y promueven nuevos valores en los gobiernos y sociedades.

En la actualidad, aunque no existe aún un consenso académico o político para definir con exactitud a la seguridad ciudadana, se ha tomado el marco que ofrece la CIDH, para explicar en razón de su texto ISCDH, cuáles son sus objetivos o bajo qué condiciones emergió este enfoque de acuerdo a los conceptos y teorías desarrollados. Según la CIDH podemos entender a la seguridad ciudadana como aquella situación en la que las personas viven libres de la violencia y el delito, además de que el Estado garantiza el goce de sus derechos humanos y el disfrute pacífico de sus bienes (CIDH, 2009), por otro lado, también puede definirse como:

una serie de ideas y actividades destinadas a prevenir y reducir la violencia, a promover la seguridad pública y el acceso a la justicia, a fortalecer la cohesión social y a reforzar derechos y obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos. (Muggah, 2017: 2).

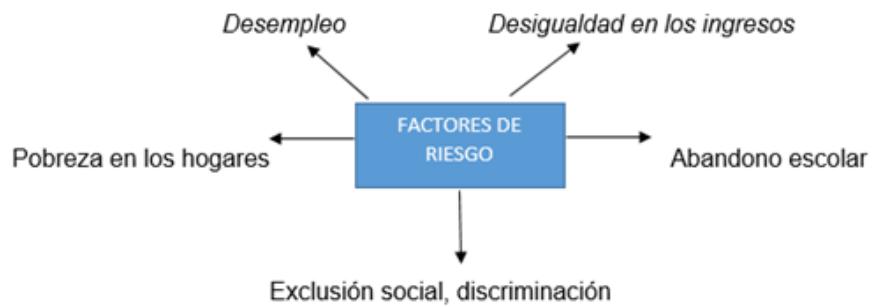
Tanto la CIDH como Muggah concuerdan en que la dimensión de la seguridad ciudadana pone en el centro los derechos humanos de las personas, en el entendido de que, si el Estado a través de una política de seguridad garantiza el goce de los derechos, se están promoviendo acciones que tengan como objetivo la protección del individuo y no la coerción. Complementando la definición podemos agregar que la seguridad ciudadana promueve la participación de las personas, la prevención del delito y la profesionalización de los cuerpos policiacos.

La CIDH, la CEPAL (1999), así como algunos autores (Muggah, 2007., Tudela, 2011., CNC, 2011), concuerdan con que en el caso específico de nuestra región, América Latina, existe una escalada sostenida en la violencia y el delito, que indudablemente trae consecuencia para el desarrollo, el goce de los DDHH y el disfrute pacífico de los bienes (CIDH, 2009).

Si bien el debate académico en torno a las causas de la violencia y el incremento del delito en América Latina sigue incompleto hoy en día, existen variables identificadas por organismos regionales como la CEPAL, que pueden ayudar a explicar este fenómeno y por lo tanto a diseñar propuestas teóricas y prácticas más rigurosas para fortalecer las políticas de seguridad ciudadana.

CEPAL (1999) argumenta que la violencia debe entenderse como un fenómeno multicausal, es decir que distintas variables y contextos pueden influir en la aparición e incremento de esta, y para ello expone ciertos factores de riesgo para la violencia urbana, aunque agrega la etiqueta de urbana, con base en la literatura estudiada podemos afirmar que los mismos factores pueden aplicar para el caso rural y en ese sentido para la violencia en general. También se agrega la exclusión o cualquier tipo de discriminación, ya que, aunque no lo menciona la CEPAL, de acuerdo a Muggah (2017: 7) la exclusión y discriminación pueden ser también factores de riesgo, ya que pueden generar conflictividad en la comunidad e inhibir la cohesión social.

**Figura 2.** Factores de riesgo de la violencia



*Nota:* Elaboración propia obtenida de CEPAL, (1999: 13) y Muggah, (2017: 7).

En este mismo orden de ideas, América Latina presenta desde hace dos décadas la tasa de homicidios dolosos más alta del mundo, el homicidio es la pérdida de uno de los derechos más importantes que tienen las personas, el derecho a la vida y al mismo tiempo ese derecho se arrebata de manera violenta.

Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en 2019 el mundo tenía una tasa promedio de 6.1/100.000 homicidios dolosos, América en general (incluyendo Estados Unidos y Canadá) tenía una tasa de homicidios de 17.2 por cada 100,000 habitantes, le sigue África con 13.00/100.000 en contraste las otras regiones del mundo presentan tasa de 2.3/100.000 para Asia, 3.0/1000 para Europa y 2.8/1000 para Oceanía (UNODC, 2019).

En el caso de América para 2018 si se desglosan los datos, Canadá y Estados Unidos tenían tasas inferiores al promedio mundial, 1.8/100.000 y 5.0/100.000 respectivamente y América Latina superaba con creces a las demás regiones con 23/100.000 (Hernández, 2021: 122). Esto quiere decir que aquellas regiones con mayores rezagos sociales, económicos y con frecuente inestabilidad política presentan mayores niveles de violencia y en ese sentido sus gobiernos no han podido garantizar el goce pleno de sus derechos humanos.

Tomando los datos de la UNODC podemos afirmar que los problemas de violencia y delito en América Latina deben y han empezado a ser abordados desde la dimensión de la seguridad ciudadana pues estos están relacionados entre otros factores como la violencia de pandillas, la venta y el consumo de alcohol y drogas, así como el abandono escolar de los

jóvenes quienes son por un lado las principales víctimas de los delitos y al mismo tiempo los principales victimarios (CEPAL, 1999., ONUCD, 2019).

Derivado de lo anterior presentamos aquí cuales son las recomendaciones y el marco teórico que nos propone la CIDH para formular políticas públicas en materia de seguridad ciudadana con enfoque de Derechos Humanos, cuya dimensión está preocupada por detener y disminuir los estragos de la violencia y el delito, ya que cómo lo menciona Tudela (2011) “La promoción y protección de los derechos humanos constituye uno de los pilares fundamentales de la seguridad ciudadana” (Tudela, 2011: 19).

En ese mismo orden de ideas expone la CIDH (2009) que elaboró el ISCDH debido a varios factores como la creciente preocupación de organizaciones civiles, gobiernos y sociedad en general, el incremento de la violencia y los delitos contra las personas y las consistentes prácticas autoritarias que aún eran persistentes en materia de seguridad en la región. Agrega, que cómo ya se explicó, el enfoque de la seguridad nacional o pública en América Latina poco tenía que ver con el combate de los factores que amenazan a las personas en su cotidianidad por ejemplo en las calles y sus hogares (violencia doméstica o robos a casa habitación).

Una de las principales amenazas a la seguridad ciudadana, de acuerdo a la CIDH es cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección a las personas ante la violencia social debido a que esto interrumpe la relación gobernante-gobernado (CIDH, 2009) ello porque el individuo o comunidad se sienten abandonados y pudieran dudar del papel del Estado como garante de protección y derechos.

La CIDH señala que existen tanto obligaciones positivas como negativas que debe ejecutar el Estado, las primeras pretenden adoptar medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los DDHH, en cambio las segundas son aquellas referidas a la “abstención y el respeto, es decir que el Estado se debe limitar a respetar y no intervenir en el disfrute de las personas de sus derechos” (CIDH, 2009: 13).

El que se atienda la seguridad ciudadana a través de políticas públicas, así como la inclusión del enfoque de DDHH, permite por un lado la participación de la población en el diseño de la política lo que da mayor legitimidad a las acciones del gobierno y por otro lado

permite hacer medibles los resultados a través de metodologías propias de la disciplina, en este caso concreto no debemos de olvidar que para las políticas públicas con enfoque de DDHH es preciso según la CIDH (2009) utilizar los estándares internacionales y principios de derechos humanos como una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas que tengan como objetivo la realización de los DDHH.

Agregamos que el enfoque de derechos nos permite dar la mayor protección posible a las personas frente a las amenazas de la violencia y el delito, ya que se toman los tratados internacionales y las constituciones nacionales, subnacionales, leyes, códigos y reglamentos que tengan como objetivo la protección y promoción del disfrute de los derechos y garantías individuales.

Para que todo el entramado de tratados internacionales, constituciones, leyes y reglamentos funcionen no sólo basta implementar políticas públicas, sino también contar con organizaciones gubernamentales aptas, respetuosas y conocedoras del marco normativo, haciendo de la institucionalidad una pieza clave. En ese sentido podemos entender a la institucionalidad cómo la capacidad de hacer que las reglas se cumplan, tanto legales (leyes) como informales (ética, costumbre, tradición en una organización).

En ese mismo orden de ideas, la CIDH (2009) señala cinco dificultades para la creación de una institucionalidad a saber, atención a víctimas, privatización de la seguridad ciudadana, gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, profesionalización y modernización de las fuerzas policiales e intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, las describiremos a continuación

La atención a víctimas es la obligación del Estado en cuanto garantizar la prevención, investigación y sanción de toda acción que vulnere los DDHH, pues ellos son los responsables de la implementación de planes y programas cuyos propósitos son evitar estas violaciones ya sea desde la prevención o control del delito (CIDH, 2009, p. 27). La privatización de la seguridad ciudadana es un tema crucial argumenta la CIDH, debido por un lado al crecimiento importante de las empresas que ofrecen este tipo de servicios y por otro lado alienta a que agentes que no tienen la formación ni están facultados por la constitución o las leyes secundarias puedan asumir tareas de control de la criminalidad, haciendo aún más vulnerables a las personas y sus derechos. Otro punto importante que

enfatiza la CIDH es que la privatización acrecienta la desigualdad pues sólo aquellos que puedan pagar al mercado sus servicios de seguridad, podrán sentirse más seguros, por ello el Estado no puede renunciar en ningún momento a su obligación de proveer a todas las personas de seguridad pues este es un bien público.

La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, hace especial énfasis en la necesidad de hacer partícipes de las soluciones a las personas que son el objetivo de cualquier políticas de seguridad ciudadana de acuerdo a la CIDH, al mismo tiempo que es necesario dejar de lado el protagonismo en tareas de seguridad que históricamente han tenido las policías y los gobiernos, para incluir también a las personas a través de la participación, coordinación y diálogo con las autoridades (2009: 31).

La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, representa una dificultad importante ya que, de acuerdo a la CIDH, los cuerpos policiacos son una organización importante a la hora de implementar una política de seguridad ciudadana por ello su institucionalidad es neurálgica, debido a que la falta de una formación constante o básicas en las fuerzas policiales trae consigo que estas puedan violentar los derechos de las personas. Es aún más grave cuando no tienen la formación necesaria en temas de género o cómo tratar a un menor de edad que sea puesto a su disposición, dado que este tipo de personas necesitan un trato especial.

De igual manera, la falta de acercamiento con la ciudadanía puede generar un sentimiento de rivalidad o una falta de sensibilidad al contexto por parte de los policías, por ello resulta necesario que exista un acercamiento constante de esta institución con las comunidades. Por último, la CIDH señala que el Estado también tiene la obligación de brindar condiciones dignas a los policías, como capacitaciones, condiciones laborales dignas y libertades sindicales pues ello impacta de manera sustantiva en su desempeño como garantes de seguridad.

Por último, la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana, en este punto la CIDH señala que ... “corresponde a la fuerza civil eficiente y respetuosa de los Derechos Humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno” (2009: 42).

En este sentido expone la CIDH que las fuerzas armadas han sido creadas para otros fines como la protección del territorio a través de la fuerza militar. Por último, señala que la experiencia de países latinoamericanos que han involucrado a militares en tareas de seguridad ha sido de múltiples violaciones a los Derechos Humanos, esto debido a su entrenamiento castrense.

Teniendo la anterior en consideración advierte la CIDH que toda política de seguridad ciudadana con enfoque de DDHH, debe incorporar el desarrollo de acciones simultáneas en el entendido de la complejidad de la inseguridad ciudadana, en tres áreas estratégicas: Institucional, preventiva y normativa (CIDH, 2009).

En el plano Institucional, los Estados conformados por gobiernos tanto nacionales como locales, deben desarrollar acciones que doten a sus dependencias de las capacidades operativas necesarias y exigidas por los tratados internacionales, para cumplir con sus obligaciones en materia de DDHH. La CIDH señala que: "... las capacidades operativas-institucionales se relacionan con recursos humanos y materiales asignados al poder judicial, ministerio público, defensa pública, fuerzas policiales y sistema penitenciario" (2009, p. 23-24).

Complementariamente, en este ámbito se ha apostado por la resolución alternativa de las controversias en los centros educativos, y la imposición de penas restaurativas a jóvenes que han cometido delitos como la reparación de daño a sus víctimas o el trabajo comunitario. A manera de ejemplo la CIDH señala que los programas exitosos en la región apostaron por la profesionalización de las policías y el mejoramiento de la relación entre estas y las comunidades, lo cual ayuda a mejorar la percepción y confianza que tienen las personas en sus cuerpos policiacos (CIDH, 2009).

En el ámbito normativo, los gobiernos nacional y local, así como el poder legislativo deben adecuar el marco legal a las necesidades contextuales tanto para el tema de la prevención como para la represión del delito (CIDH, 2009), bajo este mismo eje la CIDH señala que en lo normativo el Estado también debe desarrollar una adecuada normativa para los procedimientos penales y penitenciarios, a manera de ejemplo nos expone cómo se pueden vulnerar los derechos de personas presuntamente culpables si se les deja en un espacio donde ya hay personas juzgadas y con condena, otro caso es el de los menores de

edad, quienes de acuerdo a la CIDH en su carácter de grupo vulnerable no deben compartir o ser puestos en los mismos espacios que las personas mayores de edad, por ello debe existir un adecuado marco jurídico que de la certeza que estas personas tendrán un proceso diferente debido a su condición.

La CIDH expone que la prevención está enfocada en la realización de acciones no punitivas, enfocadas en desarrollar una serie de condiciones y oportunidades que alejen a las personas de cometer delitos. Como ejemplo entre ellas pudiéramos encontrar acciones como el combate al desempleo, la política de desarrollo enfocada en mejorar la movilidad social, reducir la deserción escolar, mejorar los espacios públicos y hacerlos lugares de convivencia, promover actividades culturales y deportivas y fortalecer la cohesión de la comunidad.

En el tema de la prevención es imperativo mencionar el papel que tiene la política social en este eje. en primer lugar, desde luego que al igual que muchos conceptos en las ciencias sociales, el tema de la política social o lo que podemos entender como política social puede tener distintas interpretaciones, sin embargo, tomamos una definición que nos parece pertinente en este caso para explicar y complementar el vínculo que sostiene con la seguridad ciudadana. De acuerdo con Atria podemos entender a la política social como: ...” un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales” (2005, p. 55).

Refiriéndonos a la relación que la política social tiene con la de seguridad ciudadana y en sintonía con la definición dada, podemos concluir que la política social abona a la de seguridad en el sentido de que genera oportunidades de desarrollo en grupos específicos de la población, por ejemplo, jóvenes que se encuentran en contextos de violencia y precariedad económica, los cuales bajo sus condiciones de vulnerabilidad requerirán de intervenciones específicas y adecuadas a sus contextos.

Ahora bien, es importante mencionar que si bien como afirma Tudela que: ... “toda política de seguridad ciudadana dependerá de una eficaz política social, no obstante, una no reemplaza a la otra” (2011), ello porque las políticas sociales al intervenir en grupos vulnerables específicos generan bienes rivales, es decir

Reconocen carencias y minusvalías de determinados sectores sociales como criterios determinantes para la asignación de recursos públicos para la satisfacción de necesidades sociales. (Monsalve, 2009: 38).

Ante ello, el que un grupo tenga recursos públicos que pudieran ser escasos, significa que ese recurso no es invertido en otro sector social, generando así lo que se conoce como un bien rival. por el contrario, la seguridad ciudadana, en sintonía con Monsalve (2009), representa un bien público, es decir sí existen las condiciones que generan un ambiente de seguridad en cierto grado, ello no representa un bien rival porque cualquier persona puede disfrutar de un ambiente seguro y en ese sentido del pleno goce de sus derechos. Por último, todo ciclo de política pública tiene como etapa final evaluar los resultados obtenidos de la implementación de las mismas, en consecuencia, se hace necesario medir con base en las estadísticas disponibles cuáles han sido los avances obtenidos. En ese sentido la seguridad ciudadana de acuerdo a Curbet (2009), cuenta con dos tipos de inseguridad la cuales se pueden medir desde metodologías cuantitativas y/o cualitativas.

La primera dimensión es la inseguridad objetiva, la cual podemos identificar como: “La probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctimas de alguno o de varios tipos de delito, es decir el riesgo real”. (Curbet, 2009, p. 21). a partir de esta definición, Podemos entender a la seguridad objetiva cómo aquel cúmulo de estadísticas que demuestran cuántas personas están siendo víctimas de un delito, y cuánto y cómo está ocurriendo el fenómeno delictivo, representando, así como lo dice Curbet una posibilidad real basada en la probabilidad de ser víctima de un delito. A manera de ejemplo podemos encontrar el número de homicidios dolosos que nos presentan las cifras oficiales de organismos internacionales, los gobiernos o fuentes confiables independientes como ONG's.

La dimensión subjetiva está relacionada con: … “el temor a la delincuencia, es decir el riesgo percibido” (Curbet, 2009, p. 22). Ante ello podemos entender, que la inseguridad subjetiva está relacionada con la percepción subjetiva y contextualizada de las personas respecto al delito, entre los instrumentos que encontramos en el caso mexicano, pudiéramos tomar como ejemplo la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, que mide qué tan seguros se sienten los ciudadanos en sus colonias, barrios y ciudades.

Es relevante mencionar que si bien ambos tipos de inseguridad son relevantes, pudiera existir una asincronía entre ambos, ello debido distintos factores, entre ellos el manejo mediático en los medios de comunicación de los sucesos delictivos, y es igual de peligroso que si bien pudiera existir un descenso estadístico en los índices delictivos, pero el tema de la percepción no mejora ello pudiera llevar a una sensación en los ciudadanos de abandono por parte del Estado, ante eso es imperativa la comunicación constante de los gobiernos en caso de que disminuya la inseguridad objetiva, para así reducir la inseguridad subjetiva.

En la siguiente tabla se enlistan los derechos comprometidos, de acuerdo a la CIDH en una política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos. Se presentan una serie de tratados, los cuales tienen sus correspondientes siglas, que se indican en el apartado *Tratado Internacional*. Para la elaboración de la columna *amenazas*, se hizo un análisis exhaustivo del ISCDH, para ubicar según la CIDH cuáles son las acciones u omisiones de agentes del Estado y terceros, que más vulneran los derechos presentes en la política de seguridad ciudadana, encontrándose las acciones expuestas en dicho apartado de la tabla siguiente.

**Tabla 1.** Los nueve derechos comprometidos en una política de seguridad ciudadana.

Derecho.	Tratado Internacional	Artículos.	Amenazas
Derecho a la vida.	DUDH DADH CADH PIDCyP CDN CBdOP	3 1 4 6.1 6.1 3, 4	El Estado no adopta las medidas positivas y negativas para asegurar el derecho a la vida de las personas; agentes del propio Estado utilizan la fuerza letal en contra de las personas (CIDH, 2009:45-47).
Derecho a la integridad personal	DUDH DADH CADH PIDCyP CDN CNUT ER CDPD CIPyST	3, 5 1, 25, 26 5, 7 7, 9 3, 7 1, 2 7 14, 15 1, 2	hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares sobre el derecho a la integridad persona; acciones de los agentes del Estado que vulneran este derecho, en especial en aquellos casos que pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la

			fuerza no letal (CIDH, 2009:52-53).
Derecho a la libertad y seguridad personales.	DUDH DADH CADH PIDCyP CDH CBdoP	9 25 7 9 37 4	Los plagiós, secuestros y la trata de personas –entre otras actividades del crimen organizado— se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región; trata y tráfico de personas (CIDH, 2009: 61).
Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.	DUDH DADH CADH PIDCyP CBdoP	10, 11 26, 28 8.1, 25 14, 15 4	Aparición de corrientes de opinión que sostienen que estas garantías son un obstáculo para una adecuada investigación policial y judicial de hechos de violencia o de casos criminales; el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito. (CIDH, 2009: 73-75).
Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad.	DUDH DADH CADH PIDCyP CDN	12 5, 6, 10 11 17 16	invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública (CIDH, 2009: 79).
Derecho a la libertad de expresión.	DUDH DADH CADH PIDCyP CDN	19 4 13 19 13	Inadecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación; ausencia de indicadores confiables, construidos a partir de elementos técnicos, ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad (CIDH, 2009: 83-84).
Libertad de reunión y asociación.	DUDH DADH CADH PIDCyP CDN CBdoP	20, 20.1 21, 22 15, 16 21, 22 15 4	Falta de cumplimiento de obligaciones de tipo negativo y obligaciones de tipo positivo a cargo del Estado, como el asegurar la reunión y asociación pacífica, evitando la confrontación de los miembros

			de las manifestaciones (CIDH, 2009: 87-88).
Derecho a participar en los asuntos de interés público.	DUDH DADH CADH PIDCyP CBdoP	21 20 23 25 4	uso inadecuado de la fuerza y otros medios de coacción legítimos por parte de las autoridades públicas, funcionamiento de grupos particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía (CIDH, 2009: 96-97).
Derecho al disfrute pacífico De los bienes.	DUDH DADH CADH	17 23 21	delitos contra la propiedad, como los hurtos o los atracos (CIDH, 2009: 99).

*Nota:* Elaboración propia con ayuda de los nueve derechos definidos por la CIDH, en su texto Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009).

## 2.4. El Enfoque Basado en Derechos

En el siguiente subcapítulo, conoceremos cuál es la importancia del enfoque basado en derechos para fortalecer y ampliar la protección de las personas y sus derechos, así como cuáles son sus principios y normas internacionales, además de entender porque es importante incorporarlas en las políticas y programas públicos.

Empezamos dando una breve explicación de en qué consiste el enfoque basado en derechos, ello con la orientación y análisis conceptual que dan algunas organizaciones internacionales como la CEPAL, la OACNUDH, el PNUD y otros autores. También se explica cuáles serían las acciones recomendadas para incluir este enfoque en la ejecución de las políticas. Igualmente, exponemos las razones de porque según las organizaciones internacionales los Estados están obligados a adoptar el EBDH.

Por último, se expone en qué consisten los principios de DDHH, así como porque se considera que deberían ser los ejes transversales de las políticas y programas de los Estados y sus gobiernos, de manera complementaria se exponen cuáles son las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y bajo que acciones podríamos afirmar, se están cumpliendo estas obligaciones.

Como lo hemos visto, la DUDH sentó un precedente en cuanto a la incorporación de los DDHH en las acciones de los Estados.

Según Sánchez (2011) existen tres documentos que conforman la carta internacional de derechos humanos, los cuales son 1) la DUDH, que fue aprobada en 1948 en la Asamblea General de las Naciones Unidas, como una recomendación no vinculante para los Estados, 2) el PIDCyP, que contiene derechos negativos (abstenerse de obstruir el acceso a los derechos) y 3) PIDESyC que contiene derechos positivos (acciones para facilitar el acceso a la educación, salud, alimentación, etc....) (p. 41). En ese sentido, la carta internacional de derechos humanos, se toma como una referencia bastante clara para lo que más tarde se conocería como enfoque basado en derechos (EBDH). Una vez entendido el origen del EBDH, es importante explicar que entendemos por ello.

La OACNUDH (2006) da una definición bastante completa, “desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos (p. 15).

Con la definición dada por el ACNUDH, podemos entender el EBDH desde dos dimensiones. Una normativa, que es el reconocimiento de los Estados y sus gobiernos a las normas internacionales de derechos humanos, que son la propia DUDH, los pactos internacionales y todos los tratados internacionales firmados por los Estados que tengan como objetivo proteger y garantizar los derechos de todas las personas.

La dimensión operacional, se refiere a todas las leyes, programas y políticas que adoptan los estados para promover y proteger los derechos de todas las personas. A manera de ejemplo podemos entender esta vista operacional como una ley que emita un gobierno para incluir la perspectiva de género en todas las dependencias y organismos gubernamentales con la finalidad que los funcionarios conozcan que acciones u omisiones pueden cohibir el disfrute de los derechos de sus titulares, en este caso de mujeres que pueden ser víctimas de prejuicios machistas por parte de funcionarios y que verían violentados sus derechos por ello.

Una vez invocado lo referente a los titulares, el EBDH obliga a reconocer que existen titulares de derechos, que son los individuos y las comunidades (PNUD, 2007. p. 11), y

titulares de deberes, que son las agencias gubernamentales obligadas a hacer efectivos los derechos. Por ello, afirma la CIDH:

El enfoque de derechos humanos se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar. (CIDH, 2018, p. 46).

Algunos autores (Sánchez, 2011., Sepúlveda, 2014., PNUD, 2018), exponen que el EBDH es relativamente reciente pues surgió a mediados de los 90's del siglo XX, como una herramienta necesaria en los programas de desarrollo para combatir la pobreza, ya que organismos internacionales afirmaban que la pobreza era el mayor enemigo que se debía combatir, pues esta no permite la plena realización de las personas y su acceso a los DDHH. Ante este paradigma, se empezaron a formular por parte de organismos internacionales, recomendaciones capaces de servir a gobiernos nacionales y locales en cuanto a la inclusión del EBDH dentro de sus programas o planes de desarrollo ya que como lo destacan agencias como la PNUD, el EBDH es holístico e integral pues está centrado en el ejercicio de los DDHH (PNUD, 2018, p. 36).

Es importante visualizar lo que los estándares y recomendaciones internacionales, reconocen como buen enfoque basado en derechos. Primero, es necesario conocer que los tratados internacionales y el marco internacional de derechos humanos; constituyen también parte del ordenamiento legal doméstico de los Estados partes que los han firmado, y por ello constituye la base de la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas públicas (Sepúlveda, 2014, p. 10).

En ese orden de ideas, para el correcto diseño de un enfoque basa en derechos, no sólo es necesaria la voluntad política de quienes gobernan, sino también el establecimiento de:

marcos jurídicos que consisten en diferentes niveles, con una cierta coherencia jerárquica que comprende la constitución (poder constituyente), las leyes (poder legislativo) y los reglamentos y los documentos de política pública (poder ejecutivo) (Sepúlveda, 2014, p. 21).

Por ello la adopción de un marco normativo interno en el sentido de las constituciones nacionales, locales, leyes de distintos poderes, niveles de gobiernos, reglamentos municipales, políticas, programas, etc...., debe ser coherente con el marco normativo internacional de DDHH, pues ello supone que, en razón de los estándares internacionales, se dota al individuo de un nivel de vida adecuado (Sepúlveda, 2014, p.10).

Ahora, para la adopción de esos estándares, se proponen una serie de recomendaciones, y al mismo tiempo se reconoce que deben ser tomadas en cuenta las condiciones económicas, culturales, sociales y políticas de cada país; puesto que no todos están en las condiciones de adoptar lo que se propone, debido a la desigualdad de los recursos financieros.

Sin embargo, existen principios y obligaciones de DDHH, que pueden ser generalizados en el sentido de que trazan una línea. En el caso de los principios, son estándares básicos que debe cumplir un Estado como la participación social, transparencia y rendición de cuentas, etc.., de los DDHH y en el caso de las obligaciones, las acciones básicas que debe adoptar un titular de deber (Estado) en cuanto promover, proteger, respetar y garantizar los DDHH. A continuación, se explican los principios y obligaciones de derechos humanos.

De acuerdo al Instituto Belisario Domínguez, se pueden clasificar en dos tipos las obligaciones de DDHH. Una genérica que es la más común y que constituye un conjunto que abarca todas las tipologías, siendo funcional para todos los tipos de derechos. Por otro lado, las obligaciones específicas se refieran a una clasificación de las obligaciones o deberes específicos a cargo del Estado, las cuales son: prevenir, investigar, sancionar y reparar. (2014, pp. 110-117)

Para efectos del presente trabajo, tomaremos las obligaciones genéricas que son proteger, respetar, promover y garantizar los DDHH, dado que como lo vimos, son las más comunes y prácticas, pues abarcan todos los tipos de derechos.

Por obligación de proteger entenderemos que el Estado está obligado a crear una serie de mecanismo legales, institucionales y de políticas, que tengan la finalidad de no permitir la violación de DDHH. En palabras de Vázquez y Serrano, “es una obligación dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones para crear el marco jurídico y la

maquinaria institucional necesarios para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares” (p. 27).

A manera de ejemplo, podemos entender esta obligación como aquella situación en la que el Estado no permite que una empresa minera contamine los mantos acuíferos de una comunidad producto de su actividad industrial. Al inhibir la actividad de esta empresa, el Estado está protegiendo el derecho al agua y a un ambiente sano.

La obligación de garantizar, esta referida a que el Estado por un lado tiene que adoptar las medidas necesarias para que las personas gocen de sus derechos humanos, estas medidas pueden ser de carácter institucional y/o materiales. Por otro lado, que las personas tengan la accesibilidad y habilidad de disfrutar plenamente de sus derechos. Cómo lo indica Serrano y Vázquez:

La obligación de garantizar no sólo tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho, sino también el de mejorarlo y restituirlo en caso de violación... La de garantizar tiene por objeto realizar el derecho y asegurar para todas y todos, la habilidad de disfrutar de los derechos. (Serrano., Vázquez, 2013, p. 21).

Por ejemplo, para garantizar el derecho a la salud de niñas y niños, el Estado tiene que echar a andar una serie de acciones, como médicos en comunidades alejadas, medicamentos accesibles y gratuitos en caso de que las personas no tengan acceso a él, una ley que obligue a los gobiernos el destinar un presupuesto suficiente para cubrir las necesidades de la política de salud, etc.

La obligación de respetar, la entenderemos cómo una obligación negativa, es decir el Estado está obligado a no interferir en el disfrute de los derechos de las personas y según el Instituto Belisario Domínguez (2014), esta es la obligación que se exige de manera más inmediata “requiere que las autoridades se abstengan de llevar a cabo acciones que vulneren derechos y, en paralelo, que no impidan u obstaculicen las circunstancias que hacen posible el goce de los DDHH de las personas” (pp. 115-116).

Un ejemplo muy claro y clásico, sería cuando los gobiernos reprimen una protesta pacífica por parte de pobladores que exigen la atención a sus demandas, en caso de que el gobierno utilice la fuerza pública para disuadir la movilización, está faltando a su obligación de respetar.

Por último, la obligación de promover es una obligación de carácter positivo, pues se necesita que el Estado emprenda acciones para cumplir con ella. Esta obligación requiere que se sensibilice a la comunidad en cuanto a los DDHH a través de campañas de sensibilización y divulgación y, al mismo permite que las personas conozcan cuáles son sus derechos y como pueden exigirlos. Resulta bastante completa la explicación que ofrece el Instituto Belisario Domínguez (2014) sobre esta obligación.

La obligación de promoción se puede desdoblar en tres contenidos centrales: 1) proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos; 2) adoptar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el objeto de que los respeten y los promuevan, obligación a cargo de los Estados, y 3) el reconocimiento unilateral por parte de los particulares del respeto a los derechos, y de la autoridad que aplica las normas. (p. 113)

A manera de ejemplo, podemos entender esta obligación como aquellas campañas de televisión o radio que impulsan los gobiernos sobre los derechos que tenemos y a que entidades gubernamentales podemos acudir en caso de que estos se violenten.

La CIDH se refiere a los principios que debe contener una política pública con EBDH para su adecuado diseño, estos son: no discriminación e igualdad, participación social, transparencia y rendición de cuentas. En el mismo sentido señala que las normas como la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios de derechos humanos trazan una ruta para los Estados y sus gobiernos en cuanto a su actuación respecto a sus obligaciones, es decir:

los principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos funcionan como lineamientos o pautas para la intervención de los Estados en los procesos de identificación y definición de problemas, en el diseño, en la implementación y en la evaluación de políticas públicas. (CIDH, 2018, p. 20).

En ese sentido, la incorporación de las normas internacionales en las políticas, programas, estrategias, líneas de acción, etc.., será neurálgica para la correcta incorporación del enfoque basado en derechos y sus estándares internacionales.

Por principio de igualdad y no discriminación, hace referencia a las acciones positivas y negativas que tiene el Estado, de no tratar de manera diferente a las personas por cuestiones de sexo, género, religión, preferencia sexual, condición social, entre otras. En cuanto a las acciones negativas, que sería también su obligación de respetar, el Estado no puede violentar los derechos de las personas basándose en prejuicios ideológicos, sociales o raciales. En el caso de las acciones positivas, el Estado tiene las obligaciones de corregir las desigualdades estructurales que se han generado ya sea por el mercado, o el sistema político, es decir, el Estado tiene la obligación de reconocer que hay grupos sociales, étnicos o raciales que son y han sido víctimas de exclusión y discriminación, producto de ello se encuentran en desventaja y por lo tanto requieren de medidas especiales para atender su situación. La CIDH considera que, en materia de políticas públicas, se deben tener en cuenta tres dimensiones.

1. reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna.
2. diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva.
3. la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen. (CIDH, 2018, p. 21).

El principio de participación social, como su nombre lo indica, nos dice que quienes diseñan las políticas (sean gobiernos u otros actores), tienen la obligación de incorporar las demandas, opiniones y perspectivas ciudadana, no sólo a través de encuestas o sondeos, sino también incorporando en todo el proceso de políticas (diseño, implementación, evaluación), a los titulares de derechos, que son el objetivo de las políticas. En palabras del CIDH:

Por otro lado, es relevante destacar que como lo dice Abramovich (2004),

La participación social es parte también de los derechos civiles y políticos ya que las personas tienen el derecho a incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, por lo que el Estado tiene la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar este derecho (p. 29).

El principio de transparencia y rendición de cuentas, además de hacer referencia a derechos como la participación en asuntos de interés público, es también una herramienta que poseen los ciudadanos para hacer frente a los excesos y retrocesos de los Estados y sus gobiernos. Es decir, este principio recalca que las políticas públicas con enfoque de derechos tienen que contar con mecanismo que hagan posible le seguimiento de los procesos y resultados de las acciones que se están implementando. Como lo ha manifestado la CIDH:

...el derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables. (CIDH, 2008, p. 163).

Una vez explicado el EBDH, es importante ahora explicar cual es la relación que guarda con la dimensión de la seguridad ciudadana, y porque es importante que las políticas de seguridad incluyan la lente que ofrece el EBDH.

Cómo hemos visto, EBDH nace ligado al desarrollo humano y el combate a la pobreza, aunque en tiempos más recientes también ha sido tomado como una herramienta importante para la emancipación y protección de las personas en cuanto a su seguridad.

Siguiendo con la idea anterior, debemos recordar que los orígenes de la seguridad humana, están vinculados a los Planes de Desarrollo de las Naciones Unidas publicados en los 90's del siglo pasado, y que como lo discutimos en los capítulos anteriores<sup>1</sup>, los organismos internacionales han establecido una relación innegable entre desarrollo, DDHH y seguridad

De manera particular la seguridad ciudadana también llamada el enfoque restringido de la seguridad humana<sup>2</sup>, ha logrado enriquecerse y hallar en los DDHH su importancia y trascendencia para las políticas de seguridad. De manera particular, y debido a su contexto, en América Latina se ha justificado el uso de este enfoque orientado más a la prevención y al ejercicio de los DDHH, que aquellos que justifican las acciones coercitivas. Sin embargo,

---

<sup>1</sup> Capítulo 2, subcapítulo 2.2.

<sup>2</sup> P. 37, p. 42.

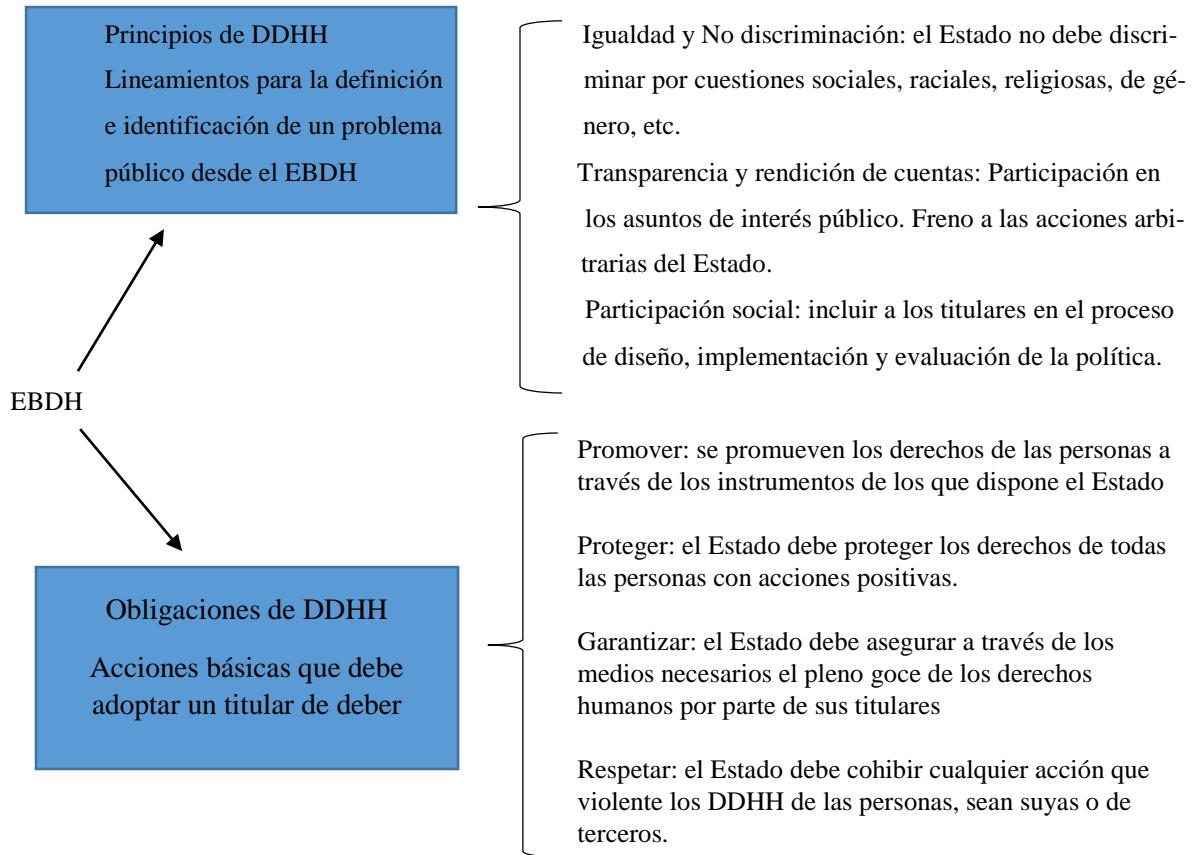
para la ejecución de políticas con EBDH, es necesario cumplir con una serie de requisitos legales, reglamentarios y de incorporación en los diagnósticos de las acciones a implementar por los gobiernos. Para ello, la comunidad internacional y de manera particular, organizaciones internacionales de desarrollo y DDHH han contribuido al debate teórico y político del EBDH, lo cual a su vez ha permitido a organizaciones no gubernamentales, académicos y observadores internos, analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones de los Estados en cuanto a garantizar el pleno goce de los DDHH.

Para cerrar este subcapítulo, consideramos se ha expuesto de manera clara cuál es la relación que guarda el EBDH con la seguridad humana, así como porque consideran organismos internacionales como la CIDH es necesaria la incorporación del mismo en las políticas de seguridad y desarrollo en razón de las obligaciones del Estado en materia de DDHH. Se logró esclarecer esta relación que guardan ambos conceptos, lo cual permite entender de manera más detallada la importancia de incluir el EBDH en una política de seguridad, cuyo principal objetivo es la máxima protección del individuo.

Una vez explicado el EBDH, nos proponemos en el siguiente capítulo y sus subcapítulos explicar y dar cuenta de que tanto cubren las constituciones, leyes y reglamentos los nueve derechos que según la CIDH debe cubrir una política de seguridad ciudadana, ello nos permitirá observar el grado de armonía que tienen los marcos jurídicos nacional y local con los estándares y recomendaciones internacionales.

A manera de ejemplo se simplifica con el siguiente esquema los principios y obligaciones de DDHH.

*Ilustración 1. Esquema principios y obligaciones de DDHH.<sup>3</sup>*



<sup>3</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de Instituto Belisario Domínguez (2014). Y Serrano, S., Vázquez, D. (2013).

### **3. Marco Jurídico.**

En este capítulo se da cuenta de que tanto cubren los marcos jurídicos tanto nacional como local los derechos que debe cubrir una política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos en razón de dar cumplimiento a los estándares internacionales. Como se mencionó en el subcapítulo anterior, para que se pueda aplicar un EBDH es necesario en primer lugar crear una estructura jurídica que cubra de manera pertinente los derechos presentes en los tratados internacionales que ha firmado el Estado mexicano. Para el análisis de las leyes se hizo una búsqueda detallada en el marco jurídico nacional y local. Primero se buscó en la Constitución aquellos artículos vinculados a la seguridad ciudadana siguiendo lo propuesto por la CIDH (2009), también se hizo lo mismo con las leyes de seguridad, sobre el uso de la fuerza, del sistema penitenciario y en el caso local del servicio profesional de carrera policial. Por orden de jerarquía se comenzó exponiendo el marco nacional, y posteriormente el local. El análisis está organizado en tablas para darle un orden esquemático y de fácil comprensión.

#### **3.1 Nacional o Federal.**

En este subcapítulo se exponen en qué artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las obligaciones del Estado en cuanto a los derechos humanos. Subsecuentemente se presenta la búsqueda de las leyes nacionales y generales; en el caso de las leyes generales estas son de aplicación para los tres órdenes de gobiernos.

**Tabla 2.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>

Articulo	Derechos de seguridad ciudadana que engloba.	Explicación
1	Todos	Refiere a la obligación del Estado de garantizar todos los derechos presentes en los tratados internacionales, de los que el Estado mexicano sea parte.
6	Derecho a la libertad de expresión.	Este artículo garantiza el acceso a la libertad de expresión ya que obliga a todos los organismos, dependencias, niveles de gobierno, empresas paraestatales y en general cualquiera que reciba dinero público a entregar información pública a todos los ciudadanos que la soliciten.
9	Derecho a la libertad de reunión y asociación.	Este artículo garantiza la libertad de reunión y asociación de todas las personas, y en particular de sus ciudadanos para fines políticos. Igualmente dicta que no podrá ser disuelta cualquier reunión que tenga por objeto presentar una petición o protesta a una autoridad, siempre y cuando esta se haga de manera pacífica y sin recurrir a la intimidación o violencia.
16	Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, el derecho a la integridad personal, derecho a la	De los procesos judiciales y del respeto a la libertad y dignidad, exigiendo como necesaria una orden judicial de la autoridad competente para la detención de una persona y engloba parte de los derechos que debe integrar una política de seguridad ciudadana de acuerdo a la CIDH, como lo son el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y seguridad

<sup>4</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información consultada en la CPEUM.

	libertad y seguridad personal, derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad.	personales, el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial y el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad.
18 y 19	Derecho a la integridad personal, derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, derecho a la privacidad, la honra y la dignidad.	Establecen que la base sobre la que se organizara el sistema penal, deben ser los derechos humanos, reconociendo el trato digno a personas que se encuentren bajo un proceso penal e incluye distintos derechos que debe contener una política de seguridad ciudadana. De manera específica el artículo 19, dicta que ninguna persona podrá ser detenida por más de 36 horas, ante una autoridad judicial.  El párrafo cuarto menciona que las y los adolescentes (personas de entre 12 y 18 años de edad) que hayan cometido algún hecho que sea vinculable a delito alguno, deberán ser sujetos a un proceso distinto y recibir asistencia social.
21	Derecho a la vida, derecho a la libertad y seguridad personales, derecho al disfrute pacífico de los bienes y derecho a la integridad personal.	En el artículo se escribe que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de los tres niveles de gobierno, y cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas.

22	Derecho a la vida, derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad.	Prohíbe la pena de muerte y todo acto que denigre la dignidad humana (mutilaciones, infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales).
25	Derecho a la seguridad personal.	Este artículo decreta que el Estado protege la seguridad de los individuos, grupos y clases sociales.
29	Derecho a la vida.	Restringe que los decretos que expida el poder ejecutivo o legislativo no podrán suspender entre otros derechos, el derecho a la vida.

**Tabla 3.** Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)<sup>5</sup>

Artículo	Derecho que protege	Explicación.
2	Todos.	El artículo segundo de la LGSNSP, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
6	Todos.	Escribe que las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá, además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.
40	Todos.	El presente artículo destaca la importancia de la formación y profesionalización de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno, para garantizar el pleno

<sup>5</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información consultada en la LGSNSP.

		goce de los derechos humanos de todas las personas, por ello se considera que se trata de un artículo importante para hacer efectivos los nueve derechos de la política de seguridad ciudadana.
152	Todos.	Al igual que el anterior, este artículo pretende que las corporaciones de seguridad privada, cuenten con los controles de confianza, y que estos sean emitidos al igual que las corporaciones de seguridad pública, por un organismo del gobierno. Es importante para toda política de seguridad ciudadana, la regulación de los agentes de seguridad privadas, pues pueden llegar a violar derechos humanos por la falta de profesionalización y filtros que le acrediten como una persona apta por ejemplo para manejar armas de fuego.

**Tabla 4.** Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF)<sup>6</sup>

Artículo	Derecho que protege	Explicación.
4	Derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la libertad y seguridad personales.	dispone que el uso de la fuerza siempre se haga en razón de los principios de: absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad, rendición de cuentas y vigilancia.
27	Derecho a la libertad y seguridad personales, derecho a la libertad de asociación y reunión.	Dispone que no se podrá hacer uso de la fuerza en aquellas manifestaciones pacíficas y licitas, sino que las fuerzas de seguridad deberán garantizar la seguridad de las personas que se manifiesten. Además de que, en caso necesario de intervención en una manifestación, se tendrá que hacer por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
35	Derecho a participar en los asuntos de interés público.	Obliga a las instituciones de seguridad a presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza. Con esto se está garantizando el derecho a participar en los asuntos de interés público el cual forma parte de los derechos que, de acuerdo a la CIDH, engloba una política de seguridad ciudadana.

<sup>6</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información consultada en la LNUF.

**Tabla 5.** Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)<sup>7</sup>

Artículo	Derechos que protege	Explicación.
4	Derecho a la integridad personal, derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, derecho a las garantías procesales y a la protección judicial,	El presente artículo establece que los principios bajo los cuales se establece el sistema nacional de ejecución penal, son: dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, confidencialidad y publicidad.
5	Derecho a la integridad personal, derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad.	Establece que las mujeres cumplirán sus sentencias en lugares separados de los hombres, las personas procesadas y sentenciadas ocuparán lugares distintos. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.
9	Todos.	Dicta que las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios, tienen derechos entre los que se encuentran: recibir un trato digno por parte del personal penitenciario, recibir atención médica preventiva y tratamiento para el cuidado de la salud, recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad adecuada para la protección de su salud, además de todos aquellos presentes en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y las disposiciones aplicables.

<sup>7</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información consultada en la LNEP.

15	Todos.	En su fracción primera, establece que todos los derechos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario., deben ser garantizados.
29	Derecho a la libertad de expresión.	Según lo recomendado por la CIDH, es necesario que los organismos que formen parte de las tareas de seguridad, en este caso es sistema penitenciario, deben garantizar el acceso a la información pública ya que el inadecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación; ausencia de indicadores confiables, construidos a partir de elementos técnicos, ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad pueden ser una amenaza al derecho de la libertad de expresión, en ese sentido, este artículo menciona que el Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria compartirá los registros administrativos, derivados de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que por su naturaleza estadística sean requeridos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el adecuado desarrollo de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, así como de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad.
30	Derecho a la seguridad personal y derecho a la honra y a la dignidad	Se dicta que las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad.
46	Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.	Se garantiza el derecho al debido proceso y a la protección judicial pues se dicta que los procedimientos disciplinarios garantizarán el derecho a la defensa, de audiencia y la oportunidad de allegarse de medios de prueba en favor de la persona privada de la libertad.

Nota: Fecha de consulta, febrero 2024 a través de las páginas oficiales de las cámaras de diputados federal y local.

Se pudo visualizar que en términos generales hay leyes que respetan el marco internacional de DDHH en la constitución política nacional y las leyes federal o nacionales, así mismo las leyes de seguridad y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza son un marco normativo que pretende limitar el uso excesivo de la fuerza, por lo que de acuerdo a lo revisado existe un marco normativo que protege la mayoría de los derechos de una política de seguridad.

### **3.2. Marco Jurídico Local o Estatal.**

En este subcapítulo se exponen cuáles son los artículos de la constitución política del estado de Querétaro, así como su leyes y reglamentos locales que afirman las obligaciones en el estado en cuanto a los derechos de las personas. Al igual que el subcapítulo anterior, se empieza exponiendo la constitución local, que en términos de supremacía es la más importante pues establece los principios de la estructura del gobierno, así como los derechos que este reconoce. Posteriormente, se analizan las leyes y reglamentos para explicar a qué derechos de seguridad ciudadana se pretende proteger con ellos.

**Tabla 6.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPEQ)<sup>8</sup>.

Artículo.	Derecho que protege.	Explicación.
1	Todos.	Garantiza la protección de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
2	Derecho a la vida, a la libertad y seguridad personales, a la integridad personal, a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad, derecho a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y asociación, derecho a participar en los asuntos de interés público, derecho a disfrute pacífico de los bienes.	Este artículo, engloba casi todos los derechos que, de acuerdo a la CIDH, debe contener una política de seguridad ciudadana. En sus párrafos y fracciones describe las obligaciones del estado para garantizar y proteger por ejemplo la seguridad de las personas, su derecho al disfrute de sus bienes, su derecho a la vida y a su integridad personal, así como su derecho a libertad de manifestar libremente sus ideas y a estar informada.

**Tabla 7.** Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro (LSEQ).<sup>9</sup>

Artículo	Derechos que protege	Explicación.
2	Todos.	Dicta que es obligación del estado, Salvaguardar la integridad, libertades, bienes y derechos de las personas; y Preservar el orden público y la paz social
11	Todos.	Obliga a todos los integrantes de las instituciones seguridad en el estado, a respetar y conducir su actuar con apego a los Derechos Humanos. Entre las acciones destaca, por ejemplo: abstenerse de cometer actos de tortura, cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin cometer actos de discriminación, abstenerse de cometer detenciones fuera de la legalidad y arbitrarias, etc..., por ello este artículo engloba todos los derechos de una política de seguridad ciudadana, incluso el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.
44	Todos.	El artículo establece que: los integrantes de la operación policial en el estado, están facultados para el uso legal de la fuerza pública conforme a los protocolos establecidos y el pleno respeto

<sup>8</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de CPEQ.

<sup>9</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de la LSEQ.

		a los Derechos Humanos. Cualquier abuso será castigado conforme a la legislación penal aplicable. Por ello este artículo también es importante y encierra los ocho derechos de una política de seguridad ciudadana dado que es necesario que los responsables de la operatividad de la seguridad, actúan conforme a la legalidad y los protocolos aprobados para no violentar ningún derecho.
54	Todos.	El presente artículo regula el funcionamiento de las instituciones de seguridad privada, y manda que todas las personas que trabajen en corporaciones de seguridad privada, deben someterse a los mismos procedimientos de control y confianza que las organizaciones de seguridad pública. Por ello se considera que este artículo protege todos los derechos de la política de seguridad ciudadana, dado que es importante que los elementos de seguridad en este caso privada, actúen conforme a la ley para no violentar ningún derecho.
69	Derecho a participar en los asuntos de interés público.	Determina el presente artículo que la información pública que generen las instituciones de seguridad y en general cualquier institución pública, debe ser entregada a quien lo solicite, y como ya se explicó el acceso a la información pública es de vital importancia de acuerdo a la CIDH, para todas las personas que tengan interés de participar en los asuntos de interés público, ya que este representa un derecho que debe proteger la política de seguridad ciudadana.

**Tabla 8.** Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro (LCESPQ).<sup>10</sup>

Artículo	Derechos que protege	Explicación.
4	Todos.	Protege todos los derechos que encierra una política de seguridad ciudadana. Dicta lo siguiente para la comisión estatal del sistema penitenciario: Garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

<sup>10</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de LCESPQ.

**Tabla 9.** Reglamento del servicio profesional de carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (RSPCP).<sup>11</sup>

Artículo	Derechos que protege	Explicación.
108	Todos.	Menciona que, con el objetivo de garantizar el pleno goce de los derechos humanos y el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, el personal operativo debe siempre apegarse al marco legal y no violentar ningún derecho, el marco legal al que este artículo se refiere, ya que ha expuesto aquí, en lo referente a los derechos que engloba una política de seguridad ciudadana.

*Nota:* Fecha de consulta, febrero 2024.

En general hay una correcta homologación de las leyes nacionales en el marco normativo estatal. Se rescata que, de manera implícita en su constitución local, Querétaro reconoce la obligación del Estado en cuanto a garantizar el derecho a la vida de todas las personas en su territorio. Igualmente en el reglamento de sus elementos de seguridad, se busca limitar las arbitrariedades y excesos de poder de los policías estatales, aunque faltarían indicadores que permitan medir el avance de las profesionalización de los agentes.

---

<sup>11</sup> Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de RSPCP.

#### **4. Orientación Metodológica Para Analizar Los Programas De Seguridad Desde La Seguridad Ciudadana y El Enfoque De Derechos Humanos.**

En este capítulo se busca en un primer momento, explicar porque se optó por el método comparado para el análisis de estos programas, toda vez que resulta congruente en el marco de la justificación de nuestros métodos de estudio, explicar la utilidad que, para este caso, ha significado esta subdisciplina de la política comparada. En un segundo plano se pretende exponer que la base teórica bajo la cual se analizará el presente trabajo es el marco ofrecido por la CIDH, con la dimensión de la seguridad ciudadana ya que también ofrece el EBDH y lo más importante, este informe se da en el contexto latinoamericano, lo cual es más apropiado con el objeto de análisis que son los programas de seguridad del gobierno estatal.

El método comparado nos permite y facilita encontrar similitudes y diferencias entre dos variables que se pretende analizar con el objetivo de encontrar respuestas a problemas sociales y políticos complejos, de esta manera podemos establecer relaciones en casos futuros que nos permiten tener un acercamiento más profundo a posibles resultados esperados, producto de la observación pasada de esas dinámicas. En términos más concretos:

La comparación de países y el contraste de hipótesis contribuyen a la acumulación progresiva de conocimiento sobre el mundo político. (Landman, 2011, p. 30)

Por ello, y en razón de que estamos analizando dos programas con objetivos, líneas de acción y estrategias diferentes, pero cuyo análisis nos ha dado resultados más o menos iguales. De acuerdo a Landman (2011), existen dos tipos de diseño de investigación comparada en la ciencia política, el de máxima similitud y el de máxima diferencia. Para el caso específico de nuestro tema de estudio, utilizaremos el primero, puesto que buscamos estudiar casos similares con resultados diferentes. De acuerdo a Landman:

El diseño de sistemas de máxima similitud (DSMS) trata de comparar sistemas que comparten multitud de rasgos comunes para neutralizar algunas diferencias y resaltar otras. (Landman, 2011: 58)

Bajo este marco de diseño de investigación, hemos encontrado una herramienta práctica que nos ha ayudado a rescatar cuales son los rasgos que comparten ambos programas de seguridad y que diferencias podemos encontrara entre ambos, en razón de exponer en el análisis y las conclusiones, cuáles han sido los principales hallazgos encontrados en las dos administraciones y sus políticas de seguridad.

Otro punto relevante de la investigación, es que, a pesar de hacerse con una metodología mixta, predomina la cualitativa, dado que la mayor parte del documento trata de manera exhaustiva, explicar categorías de análisis y conceptos que resulta relevante detallar a fin de que se conozca el enfoque del análisis que se presenta. En ese sentido, el efecto de la causalidad resulta importante para nuestro trabajo. Como se ha expuesto en el marco teórico, existen experiencias exitosas en América Latina que demuestran como la puesta en marcha de una política de seguridad ciudadana, puede resultar mas provechosa al momento de tratar de inhibir la violencia y el crimen, y al mismo tiempo asegurar una serie de derechos de las personas. Como lo explican Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba (2000):

Toda explicación coherente de la causalidad tiene que explicar de qué manera se producen sus efectos (pp.97).

Por ello, la explicación exhaustiva sobre ciertos factores y como ellos coadyuvan a obtención de resultados esperados resulta pertinente en aras de exponer los resultados que aquí se exponen. Cabe resaltar que lo que aquí se expone no es un trabajo de campo, sino de análisis comparado, donde se sostiene que una adecuada política de seguridad ciudadana, apegada a los estándares internacionales, puede generar mejores resultados y proteger derechos en el ámbito de la seguridad. Las recomendaciones y resultados de este trabajo, se dirigen principalmente a los gobiernos y tomadores de decisiones en cuanto al diseño de políticas públicas.

Como se mencionó, nuestros objetos de análisis son los programas estatales de seguridad; y los analizaremos con los lentes que ofrece el EBDH, para ello utilizaremos como herramientas teórico-metodológicas el ISCDH y GIDH. La metodología es mixta, pues se vale tanto del análisis con base en datos estadísticos, así como de recomendaciones, que no son otra cosa que sugerencias técnicas que ofrecen los organismos internacionales, quienes crean categorías o describen lo ideal diseñándoles con una rigurosidad metodológica para ofrecer una ruta en la medición del goce de los DDHH.

Dicho lo anterior, en cuanto a los nueve derechos, los usamos como categorías que nos van a permitir agrupar una serie de acciones y obligaciones del estado, en lo referente a la seguridad ciudadana y por otro lado, el análisis comparado, tiene que ver con el estudio de las recomendaciones que emiten los organismos internacionales, y que lo plasmado en los programas estatales de seguridad se acerquen a esas sugerencias, que es lo que recomienda

la CIDH y como debe ser una política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos.

En la primera sección que son los *Cuadros comparativos de las leyes nacionales y locales sobre los derechos que debe cubrir una política de seguridad ciudadana*, se analiza que tanto garantizan las leyes nacionales y locales los nueve derechos que debe cubrir una política de seguridad ciudadana. La comparativa se hizo de acuerdo a dos criterios.

El primero fue que se establecieron los nueve derechos conforme a lo que establece la CIDH en su *informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, ya que este documento forma parte de nuestro marco teórico y conceptual y es bajo este marco que analizaremos que tanta cobertura da el marco jurídico a esos derechos.

Para hacer más fácil la lectura de los nueve derechos y las leyes que les protegen, se hizo un cuadro por cada derecho, en cada cuadro se hizo un espacio para hacer la comparativa entre el marco normativo local y el federal, y en ese sentido encontrar cual marco da mayor cobertura a su obligación de proteger cada uno de los derechos, lo anterior porque así lo recomienda la GIDH.

Después se comparó la armonía jurídica de las leyes y constituciones locales y federales en cuanto a las recomendaciones internacionales, para este caso con lo que recomienda la OACNUDH y la CIDH.

Es importante mencionar que se hizo una selección de las leyes que se debían analizar, según los nueve derechos de la seguridad ciudadana que ofrece la CIDH, encontrándose estos derechos en las constituciones políticas nacional y la local, las leyes de seguridad, las leyes de ejecución penal, las leyes sobre el uso de la fuerza y las referentes a la profesionalización de los policías en el estado, ya que como lo menciona la CIDH, los policías son unos de los principales ejecutores de la política de seguridad.

El segundo fue establecer en qué medida el marco interno se adapta o complementa con lo que dictan los estándares internacionales, por ello se utilizó la guía de indicadores de derechos humanos (GIDH), como un camino a seguir para analizar las normas que protegen y garantizan los derechos de la política de seguridad ciudadana. A pesar de que lo que propone la GIDH, es con el objetivo de crear indicadores, conceptualmente nos permite tomarla para exponer en qué medida la legislación cumple con lo recomendado por los organismos internacionales, lo cual es parte de los objetivos del presente trabajo.

Según la GIDH, los indicadores estructurales evalúan en qué medida el marco jurídico garantiza los derechos y por ello deben centrarse sobre todo en la naturaleza de la legislación interna en relación con determinado derecho, es decir, sí incorpora las normas internacionales requeridas, y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas (2012, p. 39). En ese sentido se han hecho los cuadros, no con el objetivo de crear indicadores, sino con el objetivo de exponer en qué medidas las leyes garantizan esos derechos, ubicándolos en sí, si lo hacen totalmente y describen en sus leyes de manera clara ese derecho, parcialmente, si aunque no lo mencionan claramente podemos encontrar párrafos que hacen alusiones a ese derecho y las amenazas que de acuerdo a la CIDH pueden cohibirlo, y No en caso de que no se mencione de manera clara ese derecho, pero tampoco se haga alusión a la protección de las posibles amenazas a ese derecho.

En la segunda sección, referente a la comparación entre los programas estatales de seguridad de las administraciones públicas en el estado 2015-2021, y 2021-2027, encabezadas por Francisco Domínguez y Mauricio Kuri respectivamente, ambos emanados del Partido Acción Nacional, hemos realizado una metodología basada en tres documentos, los cuales se utilizan para hacer al análisis de que tanto cumplen esos programas con las recomendaciones internacionales.

Para el caso del primer programa estatal de seguridad 2016-2021 (PES 16-21), se utilizaron dos documentos, el primero es el ISDH de la CIDH, y el segundo es la Guía de Indicadores de la OACNUDH, en este caso se decidió no utilizar el documento “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, pues fue publicado en 2018, y para ese año, el PES 16-21 ya había sido ejecutado. Sin embargo, en el ISDH se recogen cuáles son los nueve derechos de una política de seguridad ciudadana, y los principios de derechos humanos que debe incluir, a saber, la igualdad y no discriminación, la transparencia y la participación social. En ese sentido se incluyen las recomendaciones internacionales, en este caso, de un organismo regional que es la CIDH.

El segundo documento es la GIDH, de ella se extraen los mismos principios transversales de DDHH, ya que son normas que, según la OACNUDH, se espera que guíen el actuar de los agentes del Estado en su quehacer por los derechos humanos (2012, p. 15), y también se toman los indicadores de derechos humanos, que la OACNUDH sugiere para una buena medición en el avance del disfrute de los derechos de las personas, sin embargo como

se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este trabajo no es generar indicadores pero si los considera como una ruta para analizar y comparar de acuerdo a las recomendaciones de la OACNUDH y en ese sentido según los estándares internacionales, en qué medida el gobierno del estado incluye en sus programas de seguridad, a saber la seguridad ciudadana y el EBDH. Para el caso del PES 22-27 se utilizaron los mismos documentos que en el primero análisis y adicional el texto “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”. Es importante entender que los indicadores nos permiten tener una ruta en relación a como están cumpliendo los Estados (en este caso un gobierno local), sus compromisos en lo correspondiente a sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos como lo indica la OACNUDH.

Los indicadores estructurales, nos permiten observar el compromiso en relación al marco normativo vigente, como lo indica la OACNUDH, son aquellos instrumentos legales o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos (2012, p. 39). Un ejemplo, son los artículos específicos que protegen aquellos derechos que para interés de nuestro trabajo son parte de una política de seguridad ciudadana. Son parte también de estos indicadores, por ejemplo, los programas estatales de seguridad, pues son políticas que buscan garantizar el pleno goce de derechos humanos, como lo marca el PES 16-21, en su cuarto capítulo planteamiento estratégico, objetivo de gobierno:

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la seguridad y el acceso a la justicia de la población, generando así las condiciones para su desarrollo integral.  
(PES 16-21, 2016, p. 7339).

En ese sentido, es importante que los programas de gobierno estén diseñados para proteger y garantizar derechos, y que en ellos incluyan el enfoque de derechos, así como los principios transversales y las recomendaciones de los organismos internacionales, a saber, las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

Las matrices analíticas, se han elaborado con base en la metodología antes expuesta, la cual es cualitativa pues tiene un carácter meramente descriptivo y de categoría, pero también se sirve de estadísticas presentadas en los PES 16-21 y PES 22-27, las cuales forman parte de lo cuantitativo.

Primero se ha diseñado un espacio para el análisis de los diagnósticos de ambos programas, se empieza por analizar el PES 16-21, y consecutivamente el PES 22-27 con los estándares internacionales antes mencionados. La matriz analítica tiene una sección de estándar internacional, que sirve para establecer los criterios que establecen los organismos internacionales como necesarios para la formulación de una política de seguridad ciudadana y el EBDH.

En lo pertinente a las recomendaciones de la CIDH para la seguridad ciudadana se usaron los siguientes criterios y conceptos. Los nueve derechos que debe incluir una política de seguridad ciudadana, ya antes mencionados y explicados. Si el diagnóstico menciona o hace alusión a los nueve derechos, es decir, ya sea que los mencione textualmente o que muestre datos estadísticos o hechos relacionados con ellos como el robo a transeúnte, casa habitación, la situación de los secuestros en el estado, los abusos de las autoridades ya se policiales o administrativas, etc.... podríamos decir que sí menciona y expone la situación en cuanto a las amenazas a la seguridad de las personas y sus derechos, y en ese sentido afirmar que sí se mencionan. En el caso de que sólo se incluyan de uno a ocho derechos, o como se mencionó antes, se haga alusión a ellos y sus amenazas, se estarían mencionando de manera parcial. Cuando no se mencionan ninguno de los derechos y tampoco se hace alusión a ellos, se dice que no los incluye.

El estándar internacional de las cinco dificultades de una política de seguridad ciudadana, se hace con las recomendaciones que hace la CIDH, en las que establece que existen estas dificultades para llevar a cabo una correcta política de seguridad ciudadana. Estas son: atención a víctimas, privatización de la seguridad ciudadana, gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, profesionalización y modernización de las fuerzas policiales e intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana. Cada una fue explicada anteriormente en el marco teórico-conceptual. En este caso se dice que el diagnóstico sí cumple con el estándar internacional si menciona o hace alusión a las cinco dificultades, en caso de que no lo haga o menciona entre una y cuatro se dice que lo hace de manera parcial y en caso que no mencione ninguna y tampoco haga alusión a ellas, se dice que no lo hace.

En lo referente a las áreas estratégicas de la seguridad ciudadana, que son tres: normativa, que es el marco jurídico, prevención social del delito que es disminuir los factores

sociales que provocan la violencia y la institucional, la cual se refiere a mejorar las capacidades de respuesta de los cuerpos policiales y las personas encargadas de la seguridad, se dice que sí cumple con el estándar cuando presente un estado de cada una de ellas o hace alusión a las acciones implementadas en las área, parcialmente sí menciona una o dos y no en caso de que no describe y no ofrece un diagnóstico de ninguna de ellas.

La OCNUDH y la CIDH recomienda la inclusión de ejes transversales o principios internacionales de derechos humanos que deben en todo momento guiar el actuar de los gobiernos en la ejecución de políticas públicas entre ellos están la no discriminación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para determinar si el programa cumple con el estándar, este debe mencionar e incluir los ejes transversales en el diagnóstico, sí los menciona directamente o hace alusión a ellos, se dice que, sí lo cumple, sí no los menciona, pero el diagnóstico incluye acciones como la inclusión de grupos vulnerables en él, o la participación de la ciudadanía para la elaboración del mismo, entonces se dice que cumple parcialmente y no en caso de que no los incluya, pero tampoco los mencione.

En cuanto a las obligaciones del estado de proteger, respetar, promover y asegurar los derechos humanos; la OACNUDH recomienda su inclusión como parte del enfoque de derechos humanos. Se dice que sí cumple con este estándar el diagnóstico sí se incluyen de manera clara estas obligaciones o se hace alusión a ellas, parcialmente en caso de que no las mencione de manera concreta, pero sí se haga alusiones a las obligaciones que tiene el estado en el tema de derechos humanos, y no en caso de que no se mencionen, ni se haga alusión a ellas.

Si el diagnóstico incluye indicadores de derechos humanos como lo recomienda la OACNUDH, se dice que, sí cumple con este estándar, parcialmente sería el caso en que no los incluyera, pero sí los mencionará como necesarios y ofreciera ejemplos de algunos de ellos en el estado y no en caso de que no haya ninguno de los puntos antes mencionados.

Por último, el estándar internacional de datos administrativos de elaboración propia, se refiere a la obligación del gobierno de generar datos estadísticos objetivos y profesionales para ofrecer un panorama de los derechos humanos. Si el diagnóstico incluye datos de elaboración propias, este sí cumple con el estándar internacional, si a pesar de no ofrecerlos, sí expone una serie de datos generados por otras oficinas gubernamentales u organizaciones

de la sociedad civil en cuanto al avance de los derechos humanos en el estado se dice que cumple parcialmente y no en caso de que no haga ninguna de las acciones antes mencionadas.

En el anexo tabla 21 y 22, se presentan las matrices para cada uno de los diagnósticos y antes, en el subcapítulo “Análisis De Los Diagnósticos PES 16-21 Y 22-27” se hace una crítica de acuerdo a los criterios establecidos por los estándares internacionales de la CIDH y la OCNUDH.

A manera de ejemplo, se presenta el siguiente esquema que sirve para el análisis de los diagnósticos: En la primera columna superior derecha se encuentran los objetivos, estrategias y líneas de acción del programa estatal, y en la parte inferior izquierda se encuentran los estándares internacionales, que son los nueve derechos enlistados por la CIDH, las obligaciones del Estado, las cinco dificultades de una política de seguridad, etc. La organización de la tabla nos permitirá exponer que tanto cada uno de los objetivos, estrategias y líneas de acción se armonizan con los estándares internacionales expuestos y explicados en el marco teórico y la metodología. De manera más específica, si el objetivo, la estrategia o la línea de acción se alinea, menciona o hace referencia a alguno de los estándares internacionales se incluye en la fila y columna correspondiente, y se justifica. Para ello se necesita hacer una revisión muy exhaustiva y analítica de cada una de los objetivos, líneas de acción y estrategias del PES, así como de la teoría expuesta y los estándares internacionales.

Ilustración 2. Esquema para el análisis de los PES 16-21, 22-27.

Programa estatal de seguridad 2016-2021	Objetivos que incluyen, mencionan o se relacionan con...	Estrategias que incluyen, mencionan o se relacionan con...	Líneas de acción que mencionan, incluyen o se relacionan con...
Estándares internacionales.			
Derechos de seguridad ciudadana (CIDH, 2009).			
Obligaciones genéricas del Estado. (promover, respetar, proteger y garantizar).			
las cinco dificultades de una política de seguridad ciudadana según la CIDH.			
Áreas estratégicas de la seguridad. (Institucional, normativa y preventiva)			
Indicadores en el avance de la seguridad ciudadana y los derechos humanos			
Principios de DDHH. (igualdad y no discriminación, participación social y acceso a la información y rendición de cuentas).			

**Nota:** Elaboración propia con base en información obtenida de ISDH (2009), y GIDH (2012).

#### **4.1 Cuadros Comparativos de las Leyes Nacionales y Locales sobre los Derechos que debe Cubrir una Política de Seguridad Ciudadana**

En esta sección se comparan que tanto protegen los marcos jurídicos nacional y local los nueve derechos que de acuerdo a la CIDH debe incluir una política de seguridad ciudadana con EBDH. En esta sección se hace la comparativa que nos permite visualizar el grado de armonía nacional y local, así como conocer el compromiso en la legislación interna con los tratados internacionales y que tanto cubren los derechos, es decir los aborda de manera completa (si), incompleta (parcialmente) o no lo hace (no).

En la descripción de este capítulo se ha expuesto la metodología seguida para la elaboración de estas tablas.

Cuadros comparativos de las leyes nacionales y locales sobre los derechos que debe cubrir una política de seguridad ciudadana

**Tabla 10.** Derecho a la vida.

Derecho a la vida	CPEUM			Constitución local		
<b>Amenazas:</b> El Estado no adopta las medidas positivas y negativas para asegurar el derecho a la vida de las personas; agentes del propio Estado utilizan la fuerza letal en contra de las personas (CIDH, 2009, pp. 45-47).	Garantiza la constitución nacional al derecho a vida.			Garantiza la constitución local el derecho a la vida.		
	SI	No	Parcialmente.	Si	No	Parcialmente.
	En su artículo primero, garantiza que todas las personas contarán con los derechos que estén presentes en los tratados y declaraciones internacionales que haya firmado el Estado mexicano, por otro lado, prohíbe en todo el territorio nacional prácticas como la pena de muerte y todo acto que denigre la dignidad humana, lo cual, por lo menos refiriéndonos a la pena de muerte, la CIDH le considera una amenaza al pleno goce de este derecho. En sus artículos 21 y 29 constitucional, garantiza el derecho a la vida y las obligaciones del Estado de salvaguardarla y restringe al ejecutivo y legislativo expedir leyes que priven de la vida a las personas. Por último, en la ley nacional del uso de la fuerza, se establecen parámetros y situaciones excepcionales en donde se hará el uso de la fuerza pública, evitando así el uso arbitrario de la misma.			En su artículo II párrafo I, establece que toda persona contará con los derechos firmados y ratificados por el estado mexicano en los tratados internacionales. De manera más específica también establece en su artículo II, párrafo XIII que respeta, reconoce, garantiza y protege el derecho a la vida.		

*Nota:* Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 11.** Derecho a la integridad personal.

Derecho a la integridad personal	CPEUM	Constitución local
	<b>SI</b> <b>No</b> <b>Parcialmente.</b>	<b>Si</b> <b>No</b> <b>Parcialmente.</b>
<b>Amenazas</b> según la CIDH (2009). Hechos de violencia o delincuencia, acciones de agentes del Estado que vulneren ese derecho como torturas o tratos crueles. Uso de la fuerza letal por parte del Estado.	<p>Garantiza la constitución nacional al derecho a la integridad personal.</p> <p><b>SI</b>   No   Parcialmente.</p> <p>En su artículo I, la CPEUM garantiza que todas las personas gozarán de los derechos presentes en los tratados internacionales de los que forme parte el estado mexicano, también la constitución prohíbe en todo el territorio nacional todo acto que denigre la dignidad humana como los tratos crueles o degradantes. La ley nacional sobre el uso de la fuerza, restringe el uso de la fuerza letal como último recurso en cualquier operativo (art 13), y lo entiende como el uso de un arma contra una persona que pudiera causar la muerte. De igual manera esta ley regula el uso de la fuerza a agentes de seguridad en todo el territorio nacional y de todos los niveles de gobierno.</p>	<p>Garantiza la constitución local el derecho a la integridad personal.</p> <p><b>Si</b>   No   Parcialmente.</p> <p>La constitución local, al igual que la nacional, garantiza el disfrute y protección de todos los derechos presentes en los tratados internacionales, de los que el Estado mexicano forma parte. Por otro lado, aunque no menciona directamente el derecho a la integridad personal, si hace alusiones a proteger a las personas frente a la violencia y delincuencia en su ley de seguridad del estado. De acuerdo a los criterios de la CIDH y la metodología OACNUDH el estado cumple parcialmente porque el marco jurídico local no define el derecho a la protección de la integridad personal.</p>

Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 12.** Derecho a la libertad y seguridad personales.

Derecho a la libertad y seguridad personales.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> Los plagios, secuestros y la trata de personas – entre otras actividades del crimen organizado— se cuentan entre los delitos que afectan el derecho a la libertad y seguridad personales en la región; trata y tráfico de personas (CIDH, 2009, p. 61).	<p>Garantiza la constitución nacional al derecho a la libertad y seguridad personales.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>SI</td> <td>No</td> <td>Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte, también en su artículo 25 menciona que el Estado protege la seguridad de todos los individuos, clases y grupos sociales. En su artículo 21 dicta que la función de la seguridad es responsabilidad de los tres niveles de gobierno y cuyos fines son el salvaguardar la vida, integridad, libertades y patrimonio de las personas.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a la libertad y seguridad personales.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Si</td> <td>No</td> <td>Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local en su artículo II, párrafo VI reconoce como derechos fundamentales, el derecho a la vida y a la libertad. Por otro lado, en su párrafo XIV, dicta que el estado debe salvaguardar el régimen de derechos y libertades de todas las personas por el simple hecho de encontrarse en el territorio del estado. Por último, al igual que la constitución local, la constitución del estado reconoce todos los derechos presentes en los tratados internacionales.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

*Nota:* Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 13.** Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.

Derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> Lagunas legales que permitan la detención arbitraria de presuntos criminales, el sistema de administración de justicia no se constituye en una herramienta eficaz y eficiente para atender las demandas de las víctimas de la violencia y el delito. (CIDH, 2009).	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">SI</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px; background-color: #90EE90;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte.</p> <p>En su artículo 16, la constitución no permite que se moleste a una persona ni a su familia, posesiones, papeles o domicilio sino es en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>La ley de ejecución penal, obliga al Estado a garantizar el goce de sus derechos a las personas detenidas o en espera de sentencias y establece que los derechos humanos son un pilar fundamental del sistema de ejecución penal.</p> <p>No hay artículo en el marco jurídico nacional que garantice que toda víctima de violencia y/o delito contará con medidas especiales (protección especial), en cuanto no se le administre justicia y se cumplan las demandas de la víctima.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Si</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px; background-color: #90EE90;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el estado mexicano.</p> <p>En su artículo 42, establece que la operación policial se debe conducir en todo momento con restricto apego a los derechos humanos, por lo cual las detenciones arbitrarias como lo establece el derecho internacional de los derechos humanos, quedan fuera de la legalidad.</p> <p>Se establece en la ley que crea la comisión estatal del sistema penitenciario del estado de Querétaro, que se debe garantizar el goce de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

*Nota:* Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 14.** Derecho a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad.

Derecho a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública (CIDH, 2009, p. 79).	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">SI</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px; background-color: #f08080;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte. En su Artículo 16, la constitución nacional establece que ninguna persona puede ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. De igual manera, el mismo artículo garantiza la protección de los datos personales de las personas, lo cual es complementario a su derecho a la privacidad y protección de la honra.</p> <p>La Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública, dicta que todas las instituciones de seguridad deben actuar con total apego al marco legal y a los derechos humanos, por lo cual las invasiones abusivas o arbitrarias quedan fuera de la legalidad y constituyen una falta al marco jurídico.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a la privacidad, la protección de la honra y la dignidad.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Si</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px; background-color: #f08080;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el estado mexicano.</p> <p>La constitución local, no establece en ninguno de sus artículos la obligación del estado de garantizar el derecho a la privacidad, la honra y la dignidad. Sin embargo, en su artículo II párrafo II de la constitución local, dicta que el estado garantizará el respeto y protección a la persona y los derechos humanos.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 15.** Derecho a la libertad de expresión.

Derecho a la libertad de expresión.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> Inadecuado acceso a la información por parte de las personas, las organizaciones sociales, la academia y los medios de comunicación; ausencia de indicadores confiables, construidos a partir de elementos técnicos, ampliamente difundidos y de fácil comprensión para los diferentes sectores de la sociedad (CIDH, 2009, pp. 83-84).	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho a la libertad de expresión.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">SI</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte.</p> <p>El artículo sexto de la constitución garantiza el acceso de las personas a la información, y al mismo tiempo hace énfasis en la obligación que tienen todos los organismos, dependencias, niveles de gobierno, empresas paraestatales y en general cualquiera que reciba dinero público, de entregar la información pública a los ciudadanos.</p> <p>El mismo artículo, dispone que, en caso de inobservancia, se sancionará conforme a lo que dispongan las leyes.</p> <p>.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a la libertad de expresión.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Si</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el estado mexicano.</p> <p>De igual manera, la constitución del estado en su artículo II, establece que toda persona tiene derecho a estar informada y a manifestar libremente sus ideas.</p> <p>En su artículo 33, Apartado B, establece que:</p> <p>La comisión de transparencia y protección de datos personales se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública y protección de los datos personales, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

*Nota:* Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 16.** Derecho a la libertad de reunión y asociación.

Derecho a la libertad de reunión y asociación.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> Falta de cumplimiento de obligaciones de tipo negativo y obligaciones de tipo positivo a cargo del Estado, como el asegurar la reunión y asociación pacífica, evitando la confrontación de los miembros de las manifestaciones (CIDH, 2009, pp. 87-88)	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho a la libertad de reunión y asociación.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">SI</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte.</p> <p>En su artículo 9, la constitución política nacional, garantiza el derecho de las personas a reunirse o/y asociarse de manera pacífica, pero solo los ciudadanos de la república podrán hacerlo para fines políticos.</p> <p>De manera complementaria, el artículo dicta que no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se deseé.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a la libertad de reunión y asociación.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Si</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el estado mexicano.</p> <p>La constitución local, no menciona el derecho a la libertad reunión y/o asociación de manera directa, y tampoco hace alusión a la responsabilidad o manera de actuar de las autoridades ante estos hechos.</p> <p>En la Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, se establece que la función de la seguridad, a cargo de los tres niveles de gobierno, en este caso el estatal, tiene como finalidad salvaguardar la integridad, libertades, bienes y derechos de las personas.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 17.** Derecho a participar en los asuntos de interés público.

Derecho a participar en los asuntos de interés público.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> uso inadecuado de la fuerza y otros medios de coacción legítimos por parte de las autoridades públicas, funcionamiento de grupos particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía (CIDH, 2009, pp. 96-97).	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho a participar en los asuntos de interés público.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">SI</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte.</p> <p>La constitución política no menciona de manera directa el derecho a participar en los asuntos de interés público, sin embargo, si garantiza una serie de derecho intrínsecamente relacionados con este, como el derecho a votar y ser votado, el derecho a participar o promover revocaciones de mandato, el derecho a acceder a información pública, etc.., pues el derecho a participar en los asuntos de interés público lo podemos entender como:</p> <p>La evolución de los últimos lustros ha desarrollado sustantivamente el concepto del derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos que a estas alturas es un referente que incluye un espectro muy amplio de ingredientes que puede ir desde el derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas, fiscalizar la gestión pública, acceder a información pública, plantear iniciativas, expresar opiniones, etc. (CIDH, 2009, p. 95).</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho a participar en los asuntos de interés público.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Si</td> <td style="padding: 2px;">No</td> <td style="padding: 2px;">Parcialmente.</td> </tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el estado mexicano.</p> <p>Al igual que la constitución nacional, la constitución local no tiene escrito el derecho a participar en los asuntos de interés público de forma literal, sin embargo, si establece el garantizar una serie de derechos con lo que, de acuerdo a la CIDH, se accede a la participación en los asuntos de interés público, como el derecho a la asociación, el derecho a la información, el derecho a participar en las elecciones, revocaciones de mandato, referéndums y consultas.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

Nota: Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

**Tabla 18.** Derecho al disfrute pacífico de los bienes.

Derecho al disfrute pacífico de los bienes.	CPEUM y marco jurídico federal o nacional.	Constitución local y marco jurídico local.						
<b>Amenazas</b> delitos contra la propiedad, como los hurtos o los atracos (CIDH, 2009, p. 99).	<p>Garantiza la constitución nacional el derecho al disfrute pacífico de los bienes.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>SI</td><td>No</td><td>Parcialmente.</td></tr> </table> <p>La constitución nacional, garantiza el goce de todos los derechos humanos presentes en los tratados internacionales, de los que el estado mexicano sea parte.</p> <p>La constitución nacional no menciona de manera directa el derecho al disfrute pacífico de los bienes, sin embargo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, menciona en el artículo 40, que entre las obligaciones de las instituciones de seguridad está la de prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos.</p> <p>De manera complementaria podemos mencionar el artículo 16, que establece que ninguna persona puede ser molestado en su domicilio, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p>	SI	No	Parcialmente.	<p>Garantiza la constitución local el derecho al disfrute pacífico de los bienes.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Si</td><td>No</td><td>Parcialmente.</td></tr> </table> <p>La constitución local garantiza que toda persona gozará de los derechos humanos presentes en los tratados internacionales de lo que sea parte el Estado mexicano. Aunque no menciona de manera literal el derecho al disfrute pacífico de los bienes en su artículo 2, la constitución local garantiza el derecho a la protección de los bienes y a vivir en un entorno de tranquilidad social. Por otro lado, en el artículo II, de la Ley de Seguridad del Estado de Querétaro se establece que uno de los fines de la seguridad es salvaguardar los bienes de las personas, así como reservar el orden público y la paz social.</p>	Si	No	Parcialmente.
SI	No	Parcialmente.						
Si	No	Parcialmente.						

*Nota:* Elaboración propia con base en la información obtenida de CIDH (2009).

## **4.2 Análisis del Programa Estatal de Seguridad 2016-2021**

### **4.2.1. Análisis del Diagnóstico**

En el presente capítulo se hace un análisis del diagnóstico del programa estatal de seguridad 2016-2021, con la finalidad de exponer que tanto se utilizan los estándares internacionales al momento de elaborar un diagnóstico sobre la situación de la seguridad en el estado y los derechos humanos que se deben proteger bajo esta política. Se exponen los estándares internacionales utilizados y los principales hallazgos encontrados en el análisis.

Para que sea de fácil comprensión en la parte de los anexos se diseñaron tablas que permitieran visualizar de manera clara los estándares y recomendaciones que fueron tomados en cuenta y en qué medida se cumplen con ellos. Como se ha mencionado en la Orientación Metodológica, se han utilizados criterios específicos para evaluar los diagnósticos, ellos son los estándares internacionales emitidos por la CIDH y la OACNUDH, a saber, la inclusión de los principios transversales, los nueve derechos que debe cubrir una política de seguridad, las obligaciones del Estado en materia de DDHH, las cinco amenazas a la seguridad ciudadana, entre otros especificados metodológicamente.

Ahora se presentan los resultados del análisis al diagnóstico del primer programa de seguridad (2016-2021), encontrándose los siguientes resultados.

En el diagnóstico se indica cual es la situación que guarda la seguridad en el estado de Querétaro, para ello el gobierno tomó en cuenta distintas estadísticas sobre incidencia delictiva en el estado, y para el caso del tema preventivo, decidieron tomar cifras que les arrojaran la situación de los jóvenes en cuanto a problemas con la autoridad, consumo de alcohol, tabaco y drogas. A manera de ejemplo, se muestran los siguientes dos datos:

De acuerdo a la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED 2014) aplicada a 47 ciudades de interés, entre ellas la Zona Metropolitana de Querétaro, el porcentaje de jóvenes entre los 15 y 29 años que ha consumido bebidas alcohólicas o fumado tabaco en la entidad es de 49.1%, siendo ésta la cifra más alta registrada de las 47 ciudades reportadas, con una diferencia de 14% por encima de la media nacional estimada en 35.1%.

el porcentaje de jóvenes entre los 15 y 29 años que alguna vez han portado un arma, han estado en una pandilla violenta, han cometido actos de vandalismo, o bien, han tenido problemas con la policía es de 13%, cifra importante pues se encuentra dentro del rango más alto del país y 1% por encima de la media nacional que es de 12%.

Adicional, en 2016 la información recolectada por el gobierno del estado arrojó un deterioro de la seguridad de las personas en comparación con años anteriores a la elaboración del programa, con ello también se exponía un menor disfrute de los derechos que debe cubrir una política de seguridad ciudadana. El diagnóstico del PES 16-21, está organizado en subtemas como prevención social, centros de justicia alterna, víctimas, cifra negra, índice delictivo, percepción de inseguridad, percepción de confianza en la autoridad, protección civil y sistema acusatorio y oral. En cada uno de los subtemas, lejos de ofrecer un análisis detallado se limita solo a presentar estadísticas sobre cada uno de los temas.

Se destaca que no existe un diagnóstico sobre el programa de seguridad anterior a este, por lo que se carece de un análisis de indicadores en el tema utilizados en el estado, no se expone el grado de disfrute de los derechos, a pesar de mencionarlos como un eje central del programa. Tampoco se especifica alguna metodología utilizada para su elaboración, ni la inclusión y obligación de utilizar estándares internacionales.

Sobre los nueve derechos, el diagnóstico no ofrece de manera detallada un panorama sobre la situación de los derechos humanos que debe contener la política de seguridad ciudadana. No se mencionan ninguno de los nueve derechos de manera clara o precisa, sin embargo, el diagnóstico ofrece estadísticas sobre víctimas, índice delictivo y reinserción que muestran retrocesos en algunos derechos de la seguridad ciudadana como derecho a la protección de la honra y la dignidad, libertad y seguridad personales, a la integridad personal y al disfrute pacífico de los bienes.

El diagnóstico no menciona de manera concreta alguna, algunas o las cinco dificultades de la seguridad ciudadana. No se habla de la situación de la seguridad privada en el estado, de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, tampoco de la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, esto es de que tanta comunicación y coordinación hay entre población y fuerzas de seguridad, no se habla de protocolos o

procesos de atención a víctimas de delito, ni de la profesionalización de los cuerpos policiales en temas de derechos humanos.

A pesar de la estadística referente a la situación de las juventudes en el estado, no se da cuenta de las acciones que ejecuta el gobierno en el tema y en qué se está fallando, es decir no hay diagnóstico sobre la política de prevención de la violencia. No se habla del marco jurídico sobre seguridad ni se presenta un diagnóstico de él. Tampoco se escribe de las capacidades institucionales del estado y como mejorarlas.

De manera directa no menciona los principios de DDHH. Se menciona la inclusión de la gente y su opinión para la elaboración del programa a través de una consulta ciudadana.

No se menciona de manera directa las obligaciones del gobierno estatal en cuanto a respetar, promover, asegurar y proteger los derechos humanos en su programa de seguridad. Sin embargo, sí menciona la necesidad de incluir a las personas en el proceso del diagnóstico para generar las condiciones necesarias para su desarrollo, también menciona como necesario mejorar las condiciones de seguridad en el estado, teniendo en cuenta el papel decisivo del gobierno para ello, por lo que se afirma que, aunque no de manera específica, sí reconoce su obligación de proteger y promover los derechos.

No se incluyen indicadores de derechos humanos y a pesar de presentar datos del INEGI, estos no se tratan de datos relacionados con el ejercicio de los derechos humanos, sino de la incidencia delictiva. No se agregan datos de elaboración propia.

En conclusión, el diagnóstico del programa estatal 2016-2021, no incluye el enfoque de derechos humanos, ni la dimensión de la seguridad ciudadana como lo recomiendan los estándares internacionales, pues como lo exponemos en la tabla 21 solo cumple parcialmente 3 de 7, y no cumple 4 de 7 estándares. Se destaca que sí menciona la responsabilidad del gobierno por garantizar la plena realización de los derechos humanos.

No incluye indicadores de derechos humanos, ni tampoco los menciona en el texto, a manera de ejemplo en un esfuerzo por cumplir con estos estándares, en 2014 la entonces secretaría de seguridad de pública del Distrito Federal elaboró indicadores de derechos humanos en el campo de la seguridad ciudadana, lo que implicó también utilizar los principios transversales de derechos humanos, desglosando los indicadores por sexo,

ingresos, pertenecía indígena, etc., puntos que no cumple el programa de seguridad 2016-2024.

#### **4.2.2. Análisis de los Objetivos del PES 16-21.**

En esta sección es necesario exponer que como lo indica la Secretaría de Seguridad Pública del entonces Distrito Federal (SSPDF) en colaboración con la OACNUDH, para que exista un programa de seguridad que contribuya a la ampliación y protección de los derechos presentes en la seguridad, es importante:

El diseño e implementación de políticas públicas integrales que desarrollem, en forma simultánea, acciones específicas y planes estratégicos en el plano operativo, normativo y preventivo (SSPDF, 2014: 16).

Lo anterior, es además parte de los estándares internacionales que propone la CIDH para mejorar las políticas de seguridad ciudadana. En ese sentido, se tomaron los estándares internacionales que también sirvieron para el análisis de los diagnóstico, como lo podemos ver en la Tabla 23 del anexo.

La tabla está organizada de la siguiente manera: en la primera fila y columna de la izquierda se establecen en la parte superior los objetivos (estratégicos, de gobierno o sectoriales), las estrategias y las líneas de acción del programa estatal de seguridad, en la parte inferior se establecen los estándares internacionales que se recomienda tengan las políticas públicas de seguridad.

Con el apoyo del modelo ofrecido por la SSPDF, se buscaron los objetivos, estrategias y líneas de acción que tuvieran alguna similitud con los estándares internacionales que propone la CIDH (2009) y la OACNUDH (2012), además de analizar si se incorporan los indicadores de DDHH. Se encontraron los siguientes resultados: primeramente, se puede leer que el objetivo de gobierno es:

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la seguridad y el acceso a la justicia de la población, generando así las condiciones para su desarrollo integral.  
(PES 16-21, 2016: 7339).

Por lo que se entiende, los objetivos sectoriales, estrategias y líneas de acción, deben contener las acciones orientadas a mejorar el disfrute de los DDHH y sus garantías, al mismo tiempo que se atienden los problemas de seguridad presentados en el diagnóstico desde un enfoque

oportuno que permita las condiciones para el desarrollo integral o integrado de los derechos, la seguridad y la justicia.

En el objetivo sectorial I, estrategia I.1 establece como línea de acción I.1.1 “Promover el desarrollo de competencias y habilidades en prevención social en actores sociales estratégicos y ciudadanía en general”, no obstante, no se explica que entendemos por competencias y habilidades, tampoco queda claro quiénes son los actores estratégicos, es decir, si se refiere a actores sociales (académicos, ONG’s) o gubernamentales (policías, actores políticos).

#### **4.2.3. Análisis de las Líneas de Acción, Estrategias e Indicadores.**

A continuación, se exponen los hallazgos encontrados en las líneas de acción y estrategias del PES 16-21, así también se ofrece un análisis sobre los indicadores de derechos humanos.

En la línea de acción I.1.3 se lee lo siguiente: Fortalecer relaciones familiares sanas y el respeto a los derechos y no discriminación a favor de grupos vulnerables., en esta línea no queda claro si se busca fortalecer el respeto a los derechos y no discriminación de grupos vulnerables desde las familias o forma parte de otra línea de acción, dado que en caso de lo último se trataría de dos líneas de acción distintas y por ende de dos tipos de indicadores para medirlos.

La estrategia I.2 tiene el propósito de la diversificación de los mecanismos de prevención del delito en el estado de Querétaro, por lo que forma parte de una de las áreas estratégicas que recomienda la CIDH (2009), adicional en su línea de acción 1.2.4 se hace referencia al principio de no discriminación y la obligación de promoción de los DDHH, esto último en el sentido del fomento a una cultura de legalidad, respeto y no discriminación en la población del estado.

Estrategia 1.3. Se hace referencia a los planos normativo e institucional, la estrategia y sus líneas de acción, tienen el propósito de por un lado crear el marco jurídico coherente con la legislación en la materia de resolución alternativa de las controversias en el estado, y por otro crear las capacidades institucionales e infraestructura para la generación de acuerdos con un enfoque restaurativo a los ciudadanos del estado. Se destaca que adicionalmente esta

línea estratégica pretende ayudar a mejorar la atención a las víctimas a través de medios alternativos de solución de controversias, siendo esta una de las amenazas a la seguridad ciudadana que menciona la CIDH, se deben atender.

Dentro de la estrategia 1.5 aunque no se menciona directamente se puede fortalecer el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial a través de “Crear un marco jurídico para el estado, alineado a la Ley General de Víctimas que garantice los derechos a la verdad, la justicia y la reparación del daño de las mismas para el estado de Querétaro.” Por otro lado, se cumple con parte de la obligación del Estado y en este caso del gobierno estatal en cuanto a la promoción de los derechos humanos a través de la línea de acción 1.5.3 al difundir los derechos de las víctimas del delito y de violación de los derechos humanos. Por último, también se busca mejorar la atención a las víctimas que recomienda la CIDH atender pues esta es una amenaza en caso de que no se atienda, a la seguridad ciudadana. Cabe destacar que, en el caso de difundir los derechos de las víctimas (acción 1.5.3), el Estado ya faltó a sus obligaciones al no garantizar ni proteger sus derechos.

Estrategia I.6. Al implementar un sistema de control para evaluar la adecuada actuación del personal policial, tal como se establece en la línea de acción 1.6.4, se está cumpliendo con la obligación de promover y garantizar los derechos humanos, pues como se ha expuesto, protocolos adecuados de actuación y control de los cuerpos policiales inhibe los abusos de autoridad que a su vez contribuyen al disfrute de derechos vinculados a la seguridad ciudadana, como el derecho a la libertad de participar en asuntos de interés público (protestas), y el derecho a la seguridad e integridad personal.

Estrategia 1.7, líneas de acción 1.7.4., 1.7.5. se habla de la obligación del Estado de proteger (salvaguardar) a la población y su derecho a la seguridad. Igualmente se busca “fortalecer los mecanismos de control, capacitación y supervisión para mejorar los servicios de seguridad privada en el estado”. Cabe destacar que, en el caso de los servicios de seguridad privada, la CIDH (2009: pp. 30-31), la cataloga como una de las amenazas a la seguridad ciudadana, por lo que el Estado y sus gobiernos tienen la obligación de regular y no permitir que lo privado se sobreponga sobre las fuerzas de seguridad ciudadana.

Estrategia 1.8. La estrategia y sus líneas de acción, tienen la finalidad de mejorar la normativa en el estado, así como establecer protocolos y manuales de actuación apegados a los estándares internacionales. Sin embargo, no se establecen metas ni indicadores que den cuenta del avance en la estrategia, aunque se ahondara en ello más adelante.

Estrategia 1.9. tiene como propósito crear las condiciones del sistema penitenciario y asegurar los derechos de sus reclusos. Entre sus líneas de acción (I.9.3) se encuentra la profesionalización de los elementos del sistema penitenciario, por lo que este se vincula con el área estratégica en el plano institucional.

El programa estatal de seguridad no contiene indicadores de derechos humanos, los cuales para el área normativa o en lo relativo al marco jurídico, recomienda la OACNUDH, elaborar indicadores estructurales, los cuales fueron explicados en el capítulo de la orientación metodológica, sin embargo, los presentamos nuevamente:

Reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.  
(OACNUDH, 2012: pp. 38-39)

En ese sentido la OACNUDH recomienda indicadores estructurales como:

- Tratados internacionales de derechos humanos, relacionados con los derechos, ratificados por el Estado.
- Marco temporal y cobertura de la política nacional sobre...
- Entrada en vigor y cobertura del procedimiento formal que rige la inspección de celdas policiales, centros de detención y prisiones por entidades inspectoras independientes. (ejemplo).

Una vez explicado lo anterior, se evidencia que el programa estatal de seguridad 2016-2021 no incluye indicadores estructurales y en el mismo sentido, tampoco existen indicadores de DDHH sobre los procesos y resultados, los cuales se explican a continuación.

Los indicadores de proceso ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para

transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados.

Algunos indicadores de proceso comunes son los siguientes:

- Indicadores basados en asignaciones presupuestarias.
- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos.
- Denuncias recibidas en materia de derechos humanos y proporción de ellas que ha recibido reparación.
- Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares.
- Indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas (por ejemplo, institución nacional de derechos humanos, sistema judicial).

(OACNUDH: 2012: p. 41)

Por su parte los indicadores de resultados, como su nombre lo indica dan cuenta del avance que existe en cuanto a la situación que se desea alcanzar. Como lo indica la OACNUDH:

Los indicadores de resultados captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. (OACNUDH, 2012, p. 42)

A manera de ejemplo, la OACNUDH recomienda indicadores como:

- Proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social.
- Casos reportados de denegación de justicia y proporción de víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable.
- Logros educativos (por ejemplo, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario.

Como se ha analizado, el PES 16-21 no contiene ningún tipo de indicadores y desde luego tampoco incluye indicadores de derechos humanos. Mas adelante se darán las conclusiones.

### **4.3. Programa Estatal De Seguridad 2022-2027.**

Este capítulo está dedicado al análisis del PES 22-27. En él se exponen los principales hallazgos encontrados en cuanto a su diagnóstico, donde se exponen que tanto se apegaron a los estándares internacionales al momento de elaborarlo. Sus planteamientos estratégicos, objetivos y políticas que son a rasgos generales las políticas que se buscan implementar y los logros que se quieren cumplir. Sus líneas estratégicas, programas y metas, que son las acciones específicas que se buscan implementar y la situación futura deseada.

#### **4.3.1. Diagnóstico del PES 22-27**

En este subcapítulo se expone el análisis del diagnóstico para el PES 22-27, con el objetivo de exponer que tanto se incluye el enfoque de derechos humanos y de seguridad ciudadana.

Como se ha mencionado en la Orientación Metodológica, se han utilizados criterios específicos para evaluar los diagnósticos, ellos son los estándares internacionales emitidos por la CIDH y la OACNUDH, a saber, la inclusión de los principios transversales, los nueve derechos que debe cubrir una política de seguridad, las obligaciones del Estado en materia de DDHH, las cinco amenazas a la seguridad ciudadana, entre otros especificados en la Orientación Metodológica.

Se tomaron en cuenta los estándares internacionales expuestos en el marco teórico de cada uno de los temas, es decir del enfoque basado en derechos y de la seguridad ciudadana, con el fin de encontrar el grado de armonía entre los estándares internacionales y el diagnóstico presentado en el PES 16-22. Se busca evidenciar si efectivamente se incluyen las recomendaciones de organismos internacionales de DDHH en razón de las obligaciones que tienen los gobiernos de incluir en sus políticas de desarrollo y seguridad el enfoque de derechos y en este caso específico de seguridad ciudadana, en el margen de un sistema de gobierno democrático.

Para darle una presentación esquemática y visualizar los estándares internacionales que se tomaron en cuenta, se anexa la tabla 22 en el apartado de anexos. Ahora se presentan

los resultados del análisis al diagnóstico del segundo programa de seguridad (2022-2027), encontrándose lo siguiente:

El diagnóstico del programa estatal no menciona de manera puntual los nueve derechos de la política de seguridad ciudadana, a pesar de que sí menciona como necesaria la dimensión de la misma (pág. 44), para abordar la delincuencia de manera más exhaustiva y multifacética. Sí da cuenta de estadística en el estado, en cuanto a la incidencia delictiva, la cual muestra una tendencia en la que existe una mejora en el disfrute de algunos derechos como la disminución del delito, robos, asaltos en la calle, amenazas verbales, etc. También se toma en cuenta la situación de los reclusos y sus derechos.

Se da cuenta de distintas dificultades de la seguridad ciudadana, pues se menciona la situación de la profesionalización de los cuerpos policiales en el estado, de los compromisos del gobierno por certificar a sus policías, la posibilidad de brindar atención inmediata a las víctimas, a través de un sistema que permite el traslado de los policías hasta el lugar de los hechos, donde toman la declaración y acompaña a las víctimas. Se menciona la situación de la inclusión de los ciudadanos en la política de seguridad, encontrándose que solo el 9% de los encuestados participan en proyectos vecinales de seguridad con el gobierno.

En el área normativa, el diagnóstico no incluye un panorama de la situación de la seguridad. En cuanto a la prevención social del delito menciona la preocupación de los ciudadanos en cuanto a peleas callejeras o el consumo de alcohol en la vía pública, sin embargo, no menciona a las juventudes, ni da cuenta de las acciones que existen en cuanto a la prevención de la violencia y que impacto han tenido. Por último, en cuanto al área institucional, se habla de mejorar las capacidades de respuesta de las policías frente a hechos delictivos y de una mejora en la percepción de confianza de la ciudadanía en sus cuerpos policiales.

Aunque no los menciona textualmente, sí se habla de la inclusión ciudadana en la elaboración del programa y su diagnóstico y de la rendición de cuentas de los policías a los ciudadanos. Sin embargo, no se da cuenta de la no-discriminación, pues no se genera información desglosada por pertenencia indígena, sexo, orientación sexual, nivel de ingresos, etc.

El diagnóstico reconoce al gobierno del estado, junto con los otros niveles de gobierno como institución encargada de proteger los derechos, las libertades y la seguridad de las personas. No menciona de manera textual las cuatro obligaciones, tampoco ofrece una visión del avance en el estado en cuanto al respeto, promoción, protección y garantizar los derechos de seguridad ciudadana.

El diagnóstico no incluye indicadores de seguridad ciudadana y derechos humanos. Por otro lado, sí se incluyen datos administrativos de elaboración propia, recopilados a través del sistema 911, sin embargo, solo son sobre faltas administrativas, presunta comisión de delitos y de ayuda. No se incluyen datos de elaboración propia vinculados a los derechos de la seguridad ciudadana.

En el caso de este programa, el diagnóstico está organizado igualmente con estadísticas que muestran una mejora en la incidencia delictiva, percepción de confianza en la autoridad y percepción de inseguridad. En contraste con el programa anterior, el PES 22-27 no muestra estadísticas relacionadas con los jóvenes, pero sí da cuenta de estadísticas hechas con información propia a través del sistema 911.

En conclusión, a pesar de no mencionar ni tomar en cuenta la experiencia previa del PES 16-21, existe un avance evidente en cuanto a este. El programa acentúa más la importancia de la participación ciudadana, la convocatoria de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos, de la profesionalización de los cuerpos de seguridad, y de la importancia que estos rindan cuentas ante la ciudadanía. Al igual que el anterior no presenta indicadores de derechos humanos, no existe una desagregación por grupos vulnerables, sexo, pertenencia indígena, nivel de ingresos, etc. No se toman en cuenta principios transversales, ni se exponen criterios o metodologías utilizadas para generar el diagnóstico presentado. En comparación con el programa anterior, el programa 2022-2027 cumple parcialmente con 6 de los 7 estándares internacionales, y sólo no cumple con 1 de los 7, que fue incluir indicadores de derechos humanos en el diagnóstico.

#### **4.3.2 Análisis de las Políticas, Planteamientos Estratégicos y Objetivos 2022-2027.**

Para el caso del PES 22-27, se analizaron desde el planteamiento estratégico, las políticas del programa, así como sus líneas estratégicas, objetivos específicos, acciones estratégicas, programas e impacto buscado. Lo anterior se hizo con el fin de observar en qué medida se incluían los estándares internacionales de acuerdo a los criterios que hemos establecido en sintonía con las recomendaciones formuladas por la CIDH (2009), (2018) y la OACNUDH (2012). En este caso se decidió no hacer una tabla para la ubicación de los estándares, ya que en el primer caso se expusieron que entendíamos por cada uno, por lo que la primera tabla sirve como referencia para el PES 22-27, sin embargo, sólo contiene el análisis del PES 16-21.

Para el PES 22-27, se encontraron los siguientes resultados:

Dentro del planteamiento estratégico se rescata que en el plano institucional el gobierno reconoce la necesidad de mejorar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, puesto que la tarea de la seguridad recae en los tres entes. Por ello, el gobierno en la declaración de su política dentro del planteamiento estratégico hace referencia al plano institucional, reconocido por la CIDH (2009), como un área estratégica de la seguridad ciudadana y en la cual los gobiernos deben trabajar para mejorarlala.

En la política presencia y respuesta dentro del planteamiento estratégico, se hace alusión al enfoque de la seguridad ciudadana y se declara la necesidad de pasar de una seguridad centrada en el Estado a otra centrada en las personas, con la participación social que este enfoque de seguridad ciudadana demanda.

La política servir y proteger establece la reingeniería institucional como un paso necesario para mejorar los procesos de respuesta policial y al mismo tiempo mejorar la relación entre los agentes de seguridad y sus comunidades, con ello se alude al plano institucional, pues como lo recomienda la CIDH, es necesario que existan procesos de mejorar en esta dimensión para mejorar la relación entre las comunidades y sus policías.

La política de participación comunitaria efectiva, como su nombre lo indica está enfocada en la participación social dentro de la política de seguridad, no obstante, también se habla de la participación ciudadana en temas relacionados con la prevención del delito,

desde la dimensión preventiva y la reinserción. La participación, indica la política, también servirá para mejorar los procesos de rendición de cuentas al hacer partícipes a los principales beneficiarios del programa, o como lo indica el EBDH a los titulares de derechos. Cabe destacar que esta política del planteamiento estratégico podría contribuir también a la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana, ya que como lo sugiera la CIDH, esta es un área que se debe reforzar pues de no hacerlo, se estaría convirtiendo en una amenaza a la política de seguridad.

En el último párrafo del planteamiento estratégico se mencionan las obligaciones del gobierno en cuanto respetar y proteger los derechos humanos, por lo cual esperaríamos que incluyeran líneas estratégicas, acciones y programas que busquen cumplir con esas obligaciones.

#### **4.3.3. Análisis de las Líneas Estratégicas, Programas, Metas e Indicadores.**

La primera línea estratégica es referente a la profesionalización de los integrantes de las instituciones de seguridad, y en general todas su acciones estratégicas y programas van orientados a la profesionalización de los cuerpos policiales, su certificación en temas de DDHH (acción estratégica 2, programa 1), mejorar sus capacidades de respuesta, mejorar equipamiento tecnológico, etc., por lo que esta estrategia cumple con el área estratégica institucional y también cubre una de las cinco amenazas a la seguridad ciudadana, que es la falta de profesionalización de los cuerpos policiales.

Destacamos que existen algunas imprecisiones en la línea estratégica, por ejemplo, en la acción 7, programa 2 se pretende “desarrollar capacidades para la vinculación de la policía con la ciudadanía, especialmente jóvenes y grupos vulnerables”, sin embargo no se explica, ni se mencionan quienes son los grupos vulnerables y tampoco se desglosan por género, sexo, ingresos, etnia, pertenencia indígena, etc., como lo recomienda la CIDH.

El impacto buscado es “contar con la policía más profesional del país, por su alta capacitación y confiabilidad”. (PES, 2022, pp. 65). Sin embargo, el impacto “contar con la policía más profesional del país” queda ambiguo, en el sentido de ¿Que entendemos por profesional? y bajo que estándares o criterios, así como en comparación con que o quiénes.

De igual manera no se establecen indicadores para medir los avances, ni se diseñan indicadores de derechos humanos en esta estrategia.

La línea estratégica 2, hace referencia primordialmente al área de mejora institucional en el sentido que su impacto busca mejorar la rapidez y calidad de respuesta a las víctimas, sin embargo, rescatamos que también se cumple con la mejora de una de las cinco amenazas a la seguridad ciudadana, que es la atención a víctimas, ya que en sus programas se busca que los policías den mejor y más rápida atención, al mismo tiempo que se pretende recuperar la confianza en los cuerpos policiales a través de los programas de mejora de habilidades de respuesta.

En su acción estratégica 2, busca hacer cambios al marco normativo para “adecuarlo al funcionamiento de las corporaciones policiales en el estado y garantizar el respeto a los DDHH y los enfoques y perspectivas del trabajo”, en ese sentido se cumple con la línea estratégica de carácter normativo que recomienda la CIDH y en parte con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, ya que una policía más profesionalizada y certificada en temas de DDHH conoce bien sus obligaciones y desempeñara mejor sus funciones.

Por su parte la acción estratégica 5 habla de la prevención del delito a través de la reinserción social, de la prevención de jóvenes vulnerables a cometer delitos y la participación ciudadana, debido a ello se cumple con el plano estratégico de la prevención y el principio de la participación social. De manera particular el programa 3 de esta acción estratégica busca crear campañas de difusión para la participación ciudadana en la seguridad.

Línea estratégica 3, referente a la policía de proximidad, también busca desarrollar acciones y programas en el plano institucional, así como en el marco normativo para adecuarlo a las necesidades en cuanto a la resolución alterna de conflictos comunitarios. Lo anterior dado que se busca capacitar a los policías de proximidad (institucional) para que sean capaces de solucionar conflictos en la comunidad, siendo respetuosos del marco jurídico y modificándolo en caso de que sea necesario (normativo) sin necesidad de incurrir en la punición o procesos penales.

Línea estratégica 4, las acciones y programas están orientadas en el plano preventivo y en el principio de participación, ya que se busca “procurar que los ciudadanos se involucren

en acciones concretas para la construcción de la seguridad en su comunidad” (PES 22-26, 2022, p. 72). Adicionalmente con la participación social se buscan revertir las conductas delictivas, con programas como el 3 donde se establece la “elaboración de programas para la atención de los jóvenes con el propósito de disuadir y prevenir las conductas de riesgo, preservar la sana convivencia y promover la cultura de vial, cívica y de legalidad”. Por su parte se atiende igualmente el principio de participación a través de los programas 2 y 4.

En cuanto al plano preventivo, se atienda a través de los programas 1,2 y 3. Es importante mencionar que en la acción estratégica se habla de utilizar el enfoque de género, inclusión y respeto a los DDHH, sin embargo, ninguno de estos enfoques se menciona en los programas, que es donde se describen las acciones que se llevarán a cabo de manera más específica.

Línea estratégica 5, referente a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Se atiende el principio de transparencia y rendición de cuentas, así como la necesidad de contar con indicadores que permitan medir los avances en el campo de la seguridad, y el impacto buscado es la legitimación de las acciones del gobierno a través de la rendición de cuentas y la socialización de los indicadores. Sin embargo, no se establece una fecha o límite para publicarlos, ni se anexa material referente a como se pretenden diseñar los indicadores. Cabe destacar que se desconoce cómo se evaluará los programas emanados del PES 22-27, mientras estos se diseñan.

Al igual que el PES 16-21, el PES 22-27 no contiene indicadores de derechos humanos de ningún tipo: estructurales, de procesos o resultados, lo que no nos permite conocer el avance y conquista de los derechos comprometidos en la política de seguridad ciudadana. Igualmente, la falta de indicadores de derechos humanos, así como la falta de inclusión de los principios de igualdad y no discriminación nos permite evidenciar que no se toma el EBDH para el diseño e implementación del PES 22-27.

Se identificaron distintos objetivos, líneas estratégicas, acciones y programas que se vinculaban con lo que recomienda la CIDH debe contener una política de seguridad ciudadana, a saber, las amenazas a ella y sus áreas estratégicas. Por su parte también se identificaron algunas recomendaciones del EBDH, como la inclusión de principios y obligaciones que según la CIDH y la OACNUDH debe contener una política pública con este enfoque.

A continuación, se muestran dos tablas que exponen algunos de los aspectos más relevantes en cuanto a diferencias y similitudes de los PES 16-21, 22-27 en razón del EBDH, con el objetivo de resumir lo que se ha analizado en el desarrollo de manera más detallada. La primera tabla es acerca del diagnóstico y la segunda sobre las estrategias, líneas de acción, acciones estratégicas, programas, políticas, etc.

**Tabla 19.** Diferencias y similitudes de los diagnósticos PES 16-21, 22-27.

PROGRAMAS ESTATALES DE SEGURIDAD	
DIAGNÓSTICO 2016-2021	DIAGNÓSTICO 2022-2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Incluye de manera parcial 3 de los 7 estándares utilizados.</li> <li>➤ No incluye 4 de los 7 estándares utilizado.</li> <li>➤ Hace énfasis en la situación de las juventudes en el estado, comparación con los promedios nacionales.</li> <li>➤ No incluye datos de elaboración propia.</li> <li>➤ Utiliza estadísticas del INEGI.</li> <li>➤ No incluye indicadores de DDHH.</li> <li>➤ No se da cuenta de que tanto la gente está dispuesta a participar activamente para mejorar la seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Incluye de manera parcial 6 de los 7 estándares utilizados.</li> <li>➤ No incluye 1 de los 7 estándares utilizados.</li> <li>➤ Hace énfasis en la parte institucional, más que en otro estándar internacional.</li> <li>➤ Sí incluye datos de elaboración propia, aunque no son propiamente sobre derechos humanos.</li> <li>➤ Utiliza estadísticas del INEGI.</li> <li>➤ No incluye indicadores de DDHH.</li> <li>➤ Sí se menciona el porcentaje de ciudadanos encuestados dispuestos a participar en programas de seguridad.</li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia con base en los estándares internacionales utilizados.

En la tabla se muestran las similitudes y diferencias de los diagnósticos de los PES, en ello podemos encontrar que existen algunas divergencias, pero que también persisten algunos errores para el caso del programa mas recientes, como la falta de indicadores relacionados a los DDHH. Como se expuso anteriormente, el diagnóstico del PES 16-21 no incluye estadísticas de elaboración propia, ni tampoco muestra criterios para la elaboración de su diagnóstico, de la misma manera no presenta una metodología clara para su elaboración en cuanto estándares internacionales.

**Tabla 20.** Similitudes y diferencias de los PES 16-21, 22-27.

PROGRAMAS ESTATALES DE SEGURIDAD	
PES 2016-2021	PES 2022-2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contiene 10 estrategias y 42 líneas de acción.</li> <li>➤ Hace menor énfasis en el plano institucional.</li> <li>➤ Tiene más acciones y líneas estratégicas vinculadas a las obligaciones genéricas del Estado en comparación con su sucesor.</li> <li>➤ No incluye indicadores de derechos humanos.</li> <li>➤ No incluye o describe el impacto buscado de las estrategias.</li> <li>➤ En comparación con su sucesor esta menos estructurado, carece de un impacto buscado y no contiene programas, sólo líneas de acción.</li> <li>➤ En comparación con su sucesor, incluye menos aspectos de los estándares internacionales que buscan garantizar un EBDH dentro de la política de seguridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contiene 5 líneas estratégicas, 19 acciones y 65 programas.</li> <li>➤ Hace mayor énfasis en mejorar las condiciones institucionales de los cuerpos de seguridad.</li> <li>➤ Presenta varias líneas de acción para profesionalizar y capacitar a los cuerpos de seguridad.</li> <li>➤ No incluye indicadores de derechos humanos.</li> <li>➤ Incluye el impacto buscado de cada una de las estrategias.</li> <li>➤ En comparación con su antecesor, esta mejor estructurado en cuanto contiene estrategias, líneas de acción, programas y el impacto buscado.</li> <li>➤ En comparación con su antecesor, incluye más aspectos que recomiendan para un adecuado diseño de políticas de seguridad con EBDH.</li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia con base en los estándares internacionales utilizados.

La siguiente tabla presenta los principales hallazgos encontrados en los PES 16-21, 22-27. Hay errores que persisten como la falta de una metodología con enfoque de seguridad ciudadana y la inclusión de indicadores de derechos humanos, que en el caso de estos últimos son parte de las obligaciones de los Estados en cuanto a garantizarlos. No hay un enfoque basado en derechos humanos en ninguno de los dos programas a pesar de mencionar los DDHH como fundamentales para la conquista de la seguridad.

## **5. conclusiones**

La exposición de la literatura en torno a la seguridad ciudadana y el enfoque basado en derechos nos ha permitido encontrar los estándares internacionales de DDHH que han desarrollados distintos organismos internacionales a través del tiempo, desde finales de los años 90's del siglo XX hasta los más actuales que datan del 2018.

La genealogía del concepto de seguridad contribuyó a llevar cierta ilación histórica, que ha trazado una ruta innegable en cuanto al origen de los estudios de la seguridad, ello nos ayudó a conocer que se venía estudiando en un principio dentro de esta disciplina y cuál era su objeto de estudio.

El surgimiento de los estudios críticos dentro de la disciplina de la seguridad permitió reconocer y reivindicar a las personas como uno de los principales objetivos de ella, lo cual generó el desarrollo de distintas dimensiones, entre ellas la seguridad humana. El debate teórico y político de la seguridad humana no solo expandió los horizontes de los estudios de la seguridad, sino que abrió una puerta a nuevos conocimientos y forma de entender el fenómeno social de la seguridad. Por su parte, debido a la complejidad que presentaba la seguridad humana, la academia y organismos internacionales decidieron dividirla en dos dimensiones: la restringida, que hace referencia a la seguridad personal y la más amplia que se encarga de la seguridad frente a la miseria, fuertemente vinculada con el desarrollo humano.

Una vez llegado a la seguridad ciudadana o como se indicó en el segundo capítulo, también llamado enfoque restringido de la seguridad humana, se estudiaron y analizaron los estándares internacionales que recomienda organismos internacionales debe contener la política de seguridad ciudadana y el enfoque basado en derechos. Principalmente, para el trazo de los estándares internacionales se utilizaron dos documentos, para el caso de la seguridad ciudadana, el ISCDH y para en EBDD la GIDH. Lo anterior debido a que, el informe de la CIDH sirvió como marco teórico y conceptual ya que encerraba nueve derechos que debía cubrir una política de seguridad ciudadana, y la GIDH resultó un instrumento valioso que trata de generar indicadores para medir el avance en cuanto al disfrute de los DDHH.

Una vez trazado el mapa de lo que buscábamos analizar y bajo que instrumentos, se procedió a analizar el marco jurídico y en qué medida incorporaba los tratados

internacionales de DDHH, en el caso específico de nuestro estudio, aquellos vinculados a la seguridad, para identificar el grado de armonía entre el marco interno y los tratados internacionales, exponiendo los resultados en el capítulo 3 y encontrando que se cumple de manera parcial en la mayoría de los casos, es decir que hacen falta algunas adecuaciones al marco jurídico para que haya una completa armonía entre las normas nacionales y locales con las normas internacionales de DDHH.

Se utilizaron distintos estándares internacionales para el análisis de los programas de seguridad, con el objetivo de abarcar desde principios y obligaciones de DDHH, hasta la inclusión de dimensiones estratégicas y atención a las amenazas de la seguridad ciudadana, recomendadas por la CIDH y la OACNUDH.

Una vez hecho lo anterior, se continuó al análisis de los programas de seguridad, obteniendo los siguientes resultados.

El análisis separado de los programas nos ha permitido encontrar algunas singularidades de cada uno de ellos. En el caso del PES 16-21 existe una menor complejidad en cuanto a la estructura de sus estrategias y líneas de acción, lo que nos permitió identificar de manera más rápida los estándares internacionales a los cuales se podían vincular cada una de ellas. Igualmente, la falta de declaratoria de un impacto buscado o una meta que se busca cumplir ha hecho que con facilidad se afirme que no hay indicadores en cuanto a seguridad ciudadana y menos aún en temas de derechos humanos.

Un hallazgo importante en este programa es que a pesar de la importancia que le da en su diagnóstico en cuanto a la situación de los jóvenes en el estado y su vulnerabilidad, no presenta una línea de acción específica desagregada por ingresos del hogar, pertenencia indígena, sexo, etc., como lo recomienda la CIDH y la OACNUDH, que permita vincularse con grupos desagregados de juventudes más susceptibles a cometer un delito.

El hallazgo más relevante en cuanto al PES 22-27, fue el énfasis que se pone en mejorar las capacidades institucionales de los cuerpos policiales, capturando este plano la mayoría de sus estrategias, líneas de acción y programas. Destacamos que, en comparación con el programa anterior, este sí cuenta con un impacto esperado derivado de sus estrategias y líneas de acción, sin embargo, no cuenta con indicadores a pesar de mencionarlos en su última línea estratégica.

De acuerdo al argumento principal de este trabajo, Ambos programas no incluyen de manera cabal la dimensión de la seguridad ciudadana y EBDH, dado que sólo adoptan de manera parcial ciertos principios de DDHH u obligaciones, expuestos en el análisis de cada uno de los programas. En cuanto a la seguridad ciudadana solo incluye estrategias o acciones relacionadas con ciertas amenazas, áreas estratégicas y derechos comprometidos en la política de seguridad según los estándares de la CIDH.

Por ejemplo, ninguno de los programas incluye líneas de acción o programas en el caso del PES 22-27, que se desagreguen por condiciones que generan las desigualdades estructurales, es decir personas con cierta pertenencia indígena, jóvenes de zonas rurales, o marginadas en las ciudades, etc. Lo anterior de acuerdo al modelo hecho por la SSPDF en 2014, es neurálgico para poder defender que nuestra política sí incluye el EBDH. Igualmente, la GIDH recomienda utilizar estos datos desagregados para una correcta incorporación del EBDH en las políticas.

Tanto el PES 16-21, como el PES 2022-27 no incluyen indicadores de derechos humanos, ni tampoco elaboran estrategias, acciones o programas específicos desglosados por grupos vulnerables, los cuales se definen en sus condiciones sociales, de género, pertenencia indígena, edad, etc., por lo que ambos programas no contienen una de las singularidades más importantes del EBDH de acuerdo a la OACNUDH.

Considero que se ha cumplido mayormente con los objetivos de la investigación, pues hemos encontrado resultados en el análisis que de acuerdo a las herramientas utilizadas, nos permiten entregar evidencia suficiente para sostener que por lo menos en los PES 16-21, 22-27, no se han incluido los estándares internacionales recomendados y cuya inclusión es una obligación del Estado mexicano, y en ese sentido del gobierno estatal.

Debido a la complejidad del análisis, esta tesis me ha llevado tiempo, y aún así no estoy del todo satisfecho, pues creo que se han abierto nuevas preguntas sobre que podemos hacer, no sólo para analizar de manera somera los programas de seguridad, como lo trata de hacer este trabajo, sino también cómo generar propuestas basadas en evidencia empírica para medir el avance en los derechos, así como diseñar indicadores de DDHH en el campo específico de la seguridad, adecuados al contexto específico de Querétaro. Sin embargo, debido a la complejidad teórica, la diversidad de científicos sociales y lo costoso que es una investigación de este tipo, me resulta de momento imposible llevarla a cabo.

Se espera que esta investigación sirva como una ruta a futuras investigaciones relacionadas a la seguridad ciudadana y el EBDH, al mismo tiempo que permita abrir nuevas preguntas que despiertan el interés de evaluar que tanto están comprometidos los gobiernos con los derechos de sus gobernados, ellas pueden ser ¿Cómo podemos evaluar las acciones de seguridad ciudadana y el compromiso de los gobiernos con los DDHH? ¿Cómo establecer parámetros que permitan medir la inclusión de sus obligaciones en las políticas y planes de desarrollo vinculados a la seguridad ciudadana?, entre otras más que surgirán con el tiempo.

Espero que con esta investigación se contribuya a la transformación social y política de un futuro próximo, al conquistar aquellos derechos presentes en la seguridad ciudadana, exigiendo mayor rigurosidad a nuestros gobiernos que diseñan las políticas, así como mejores resultados, pues en ello está la tranquilidad y la prosperidad de todas y todos.

## **6. Referencias Citadas.**

- Abramovich, V. (2004). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina.  
[https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4664/resource\\_files/enfoque\\_de\\_dchos\\_en\\_estrategias\\_y\\_politicas\\_desarrollo\\_Am\\_Lat.pdf](https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4664/resource_files/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf)
- Almqvist, J. (2013). El futuro de la seguridad humana: una reflexión desde los derechos humanos. En I. Mendoza, K. Pérez de Armiño. (Ed), Seguridad humana: Aportes críticos al debate teórico y político. Tecnos.
- Álvarez, A., Rojas, F. (2010). Seguridad Humana. Un estado del arte. *Temas*. no. 64: 4-10.
- Atria, R. (2005). Políticas sociales, concepto y diseño.  
<http://www.observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/114/Atria-Politicas.pdf?sequence=1>
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5- 26.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Citizen Security Conceptual Framework and Empirical Evidence. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/recursos/biblioteca-digital/citizen-security-conceptual-framework-and-empirical-evidence>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Seguridad ciudadana en el marco de los derechos humanos y el desarrollo. Una visión desde América Latina.  
[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/12248/5/91618\\_N55-11-DDHH-Seguridad-Ciudadana-y-desarrollo.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/12248/5/91618_N55-11-DDHH-Seguridad-Ciudadana-y-desarrollo.pdf)
- Bilgin, P. (2008). Critical theory. En P. William (Ed), *Security Studies*, (pp. 89-102). Routledge.
- Booth, K. (2013). Seguridad y emancipación. Grupo de estudios de relaciones internacionales, UAM, 23, 99-116.
- Buzan, B. (2008). People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. Revista académica de relaciones internacionales UAM, 9, 1-53. Introducción y capítulo 10

CEPAL. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/0649aeaf-1e25-4bf2-b82ef2120a025b25/content>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.

<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2021). Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos.

<https://informe.cndh.org.mx/images/uploads/nodos/71128/content/files/GTPP.pdf>

Commission on Human Security. (2003). Human Security Now. Commission on Human Security. <https://digitallibrary.un.org/record/503749?ln=es>

Curbet, J. (2009). El rey desnudo, la gobernabilidad de la seguridad ciudadana. EDITORIAL UOC.

Estévez, E. (2001). Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals. <https://pdःba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch1.pdf>

Estrada, J. (2014). Seguridad Ciudadana, visiones compartidas. Universidad Autónoma del Estado de México.

González, P. (2007). Seguridad estatocéntrica y Derechos Humanos: los peligros para la democracia. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.

Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Obtenido de:

<https://www.aacademica.org/000-066/322>

Granados, O. (2010). IMPERIOS Y COLONIALISMO, 1870-1914 ¿UNA ERA DE GLOBALIZACIÓN, GEOPOLÍTICA O NACIONALISMO ECONÓMICO? Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad. 5 (1), pp. 51-82.

Gros, F. (2010). La cuarta edad de la seguridad. En V. Lemm (Ed.), Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica (175-192). Universidad Diego Portales.

Hernández, H. (2021). Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47698-homicidios-américa-latina-caribe-magnitud-factores-asociados>

Hobbes, T. (1651) LEVIATHAN. Fondo de cultura económica. Ciudad de México; México.

Instituto Belisario Domínguez. (2014). La reforma constitucional sobre derechos humanos, una guía conceptual. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>

Jiménez-Peña, G. (2020). La distinción entre problem-solving y teoría crítica: una reflexión desde las relaciones internacionales. Desafíos, 32 (2), 1-21.

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7861.>

Kahhat, F. (2003). Los estudios de seguridad tras el fin de la guerra fría. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas.

Kant, I. (1795). La paz perpetua. Ediciones Akal.

Larenas, A. (2013). La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación. Grupo de estudios de relaciones internacionales UAM, 23, pp. 81-98.

- Larenas, A. (2013). La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, 62, pp. 3-44.
- Lippmann, W. (1943). MIRAGES. En Lippmann W. (Ed), U. S. Foreign policy: shield of the Republic, (pp. 47-80). An Atlantic monthly press book.
- Locke, J. (1690). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Porrúa.
- Mendia, I., Pérez de Armiño, K. (2013). ¿Es la seguridad humana un concepto aún útil para el análisis crítico y la transformación social? En I. Mendia, K. Pérez de Armiño. (Ed), *Seguridad humana: Aportes críticos al debate teórico y político*. Tecnos.
- Monsalve, Y. (2009). Seguridad ciudadana, desempeño policial y la calidad de vida en las políticas sociales. *Revista Venezolana de economía y ciencias sociales*. 15, (1). pp. 37-47.
- Morlino, L. (1991). Problemas y opciones en la comparación. En L. Morlino., Sartori, G (Eds), En *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Alianza Universidad.
- Muggah, R. (2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. [El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe \(openedition.org\)](#)
- Oficina de las Naciones Unidas contra el crimen y el delito. (2019). Estudio mundial sobre el homicidio, resumen ejecutivo. [https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/08/GSH\\_Booklet1\\_SPANISH.pdf](https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2021/08/GSH_Booklet1_SPANISH.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). Indicadores de derechos humanos, guía para la medición y la aplicación. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human\\_rights\\_in\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_in_indicators_sp.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas. (2009). Teoría y práctica de la seguridad humana.

Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. ONU.

Oropeza, A. (2019). ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS PROGRAMAS “OPORTUNIDADES” Y “PROSPERA” DURANTE LOS GOBIERNOS DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA Y ENRIQUE PEÑA NIETO. [Tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de Morelos]. Repositorio Institucional.

[https://www.lareferencia.info/vufind/Record/MX\\_682e59ab8115034fde603fc39ce89\\_33b](https://www.lareferencia.info/vufind/Record/MX_682e59ab8115034fde603fc39ce89_33b)

Orozco, G. (2020). El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad.

Revista Fuerzas armadas y sociedad. 20, 1, 141-162.

Ortega, A. (2016). La teoría crítica hoy. En S. Gandler (Ed.), Teoría crítica imposible resignarse; pesadillas de represión y aventuras de emancipación. MAPorrua.

Ortega, R., Robles, J. (2015). Estudio introductorio. Desarrollo humano, seguridad humana y derechos humanos: tres miradas hacia un punto de encuentro. En A. Lehn (Ed.), Seguridad humana una apuesta imprescindible. Comisión de derechos humanos del Distrito Federal.

Pérez de Armiño, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. revista cidobd' afers internacionals.

<https://www.jstor.org/stable/40586272>

Pérez de Armiño, K. (2011). ¿más allá de la seguridad humana? desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad. cursos derecho internacional vitoria.

<https://www.ehu.eus/eu/web/cursosderechointernacionalvitoria/-/mas-all-a-de-la-seguridad-humana-desafios-y-aportes-de-los-estudios-criticos-de-seguridad>

PNUD. (2007). Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza.

[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/UNDP\\_HRBA\\_S\\_P.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/UNDP_HRBA_S_P.pdf)

PNUD. (2018). Enfoque basado en Derechos Humanos con impacto efectivo Enfoque basado en Derechos Humanos con impacto efectivo.

<https://www.dibujando.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/Mo%CC%81dulo-IV.-Enfoque-basado-en-Derechos-Humanos-con-impacto-efectivo.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Fondo de cultura económica.

Programa estatal de seguridad Querétaro 2016-2021. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO (febrero 2024).

<https://lasombraadearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20160635-01.pdf>

Programa estatal de seguridad Querétaro 2022-2027. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERETARO. (febrero 2024).

[https://cesq.gob.mx/uploads/documentos/pdfs/programa2021\\_2027.pdf](https://cesq.gob.mx/uploads/documentos/pdfs/programa2021_2027.pdf)

Red Nacional Anticorrupción. (2020). Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción.

[https://anticorruptionmx.org/docs/corresponsabilidad/RNA/L5.a%20An%C3%Allis\\_is%20comparado%20de%20las%20PNA%20y%20PEA.pdf](https://anticorruptionmx.org/docs/corresponsabilidad/RNA/L5.a%20An%C3%Allis_is%20comparado%20de%20las%20PNA%20y%20PEA.pdf)

Sánchez, M. (2011). Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. Revista de fomento social. (66), pp. 39-71.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. (2014). Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. <https://hchr.org.mx/publicaciones/indicadores-sobre-seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-de-la-secretaria-de-seguridad-publica-del-distrito-federal/>

Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. CEPAL.

Serrano, S., Vázquez, D. (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Smith, S. (2005). “The Contested Concept of Security” en K. Booth (ed.), Critical Security Studies and World Politics (pp. 27-62). Lynne Rienner Publishers.

Soriano, J. (2021). Los estudios de seguridad: orígenes, evolución, herramientas y debates en curso. En Grasa, R., Rodríguez, C (Eds), Ciencia Política y Relaciones Internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Tudela, P. (2011). Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana. Centro de innovación y desarrollo policial. <https://fundacionices.org/wp-content/uploads/2023/03/SEM1-3-Tudela-Conceptos-y-orientaciones-para-politicas-de-seguridad-ciudadana.pdf>

Walt, R. (1991). The Renaissance of Security Studies. 35 (2), pp. 211-239.

William, P. (2008). Security Studies: An introduction. Routledge.

Wolfers, A. (1952). National Security as an ambiguous symbol. Political science quarterly. 57 (4), 481-502.

## 7. Anexos.

**Tabla 21.** Análisis del diagnóstico PES 16-21.

Estándar internacional	SI	NO	PARCIAL
Incluye alguno, algunos o los nueve derechos que debe incluir según la CIDH, una política de seguridad ciudadana.			X
Incluye o menciona alguna, algunas o las cinco dificultades de una política de seguridad ciudadana según la CIDH.			X
Incluye un diagnóstico de lo que sugiere la CIDH, son las áreas estratégicas de la seguridad ciudadana.		X	
Incluye alguno o algunos de los principios de derechos humanos que propone la OACNUDH.			X
Reconoce el diagnóstico las obligaciones del Estado y en su caso del gobierno estatal de: respetar, proteger, asegurar y promover los derechos humanos como acciones necesarias de la política de seguridad.			X
Incluye el diagnóstico indicadores de derechos humanos.	X		
Incluye el diagnóstico datos administrativos de elaboración propia sobre derechos humanos.		X	

**Tabla 22.** Análisis del diagnóstico PES 22-27

Estándar internacional	SI	NO	PARCIAL
Incluye alguno, algunos o los cinco derechos que debe incluir según la CIDH, una política de seguridad ciudadana.			X
Incluye o menciona alguna, algunas o las cinco dificultades de una política de seguridad ciudadana según la CIDH.			X
Incluye un diagnóstico de lo que sugiere la CIDH, son las áreas estratégicas de la seguridad ciudadana.			X
Incluye alguno o algunos de los principios de derechos humanos que propone la OACNUDH.			X
Reconoce el diagnóstico las obligaciones del Estado y en su caso del gobierno estatal de: respetar, proteger, asegurar y promover los derechos humanos como acciones necesarias de la política de seguridad.			X
Incluye el diagnóstico indicadores de derechos humanos.		X	
Incluye el diagnóstico datos administrativos de elaboración propia sobre derechos humanos.			X

**Tabla 23.** Esquematización del PES 16-21

Programa estatal de seguridad 2016-2021  Estándares internacionales.	Objetivos que incluyen, mencionan o se relacionan con...	Estrategias que incluyen, mencionan o se relacionan con...	Líneas de acción que mencionan, incluyen o se relacionan con...
Derechos de seguridad ciudadana (CIDH, 2009).	Objetivo de gobierno. Objetivo sectorial II		1.5.1., 1.7.4., 1.8.2.,
Obligaciones genéricas del Estado. (promover, respetar, proteger y garantizar).			<b>Promover:</b> 1.2.4, 1.5.3, 1.9.3 <b>Proteger:</b> 1.6.3, 1.7.4., 1.8.2., 1.9.3. <b>Garantizar:</b> 1.9.3
las cinco dificultades de una política de seguridad ciudadana según la CIDH.		<b>Atención a víctimas:</b> 1.3, 1.5.	<b>Seguridad privada:</b> 1.7.5.,
Áreas estratégicas de la seguridad. (Institucional, normativa y preventiva)		<b>Prevención;</b> 1.1, 1.2, <b>Normativa:</b> 1.8. <b>Institucional:</b> 1.5, 1.9.	<b>Prevención:</b> 1.1.1, 1.1.2, 1.2.1,
Indicadores en el avance de la seguridad ciudadana y los derechos humanos			
Principios de DDHH. (igualdad y no discriminación, participación social y acceso a la información y rendición de cuentas).			<b>Principio igualdad y no discriminación:</b> 1.1.3, 1.2.4 <b>Principio de acceso a la información y rendición de cuentas:</b> 1.6.4.

Elaboración propia con base en los estándares internacionales recomendados por la CIDH (2009), OACNUDH (2012).



