

# Seguridad humana

## UNA APUESTA IMPRESCINDIBLE

Carlos Domínguez Virgen

Carlos Humberto Durand

Alcántara

Carlos Silva Forné

Clara Castillo Lara

Cruz Velázquez Galindo

David Chacón Hernández

Diana M. Magaña Hernández

Dorothy Estrada Tanck

Guillermina Baena Paz

José Ricardo Robles Zamarripa

Juan Pablo Fernández Pereira

Luis González Placencia

Manuel Almanza Avendaño

Marcela Suárez Escobar

Marie Karaisl

Miriam Ordoñez Balanzario

Óscar Parra Vera

Ricardo A. Ortega Soriano

Rodolfo Casillas Ramírez

Sandra Kanety Zavaleta

Hernández

Simone Lucatello

Úrsula Oswald Spring



Directorio CDHDF

**Presidenta**

Perla Gómez Gallardo

**Consejo**

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Denise Dresser Guerra

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

María Isabel Belausteguigoitia Rius

Lawrence Salomé Flores Ayvar

**Visitadurías generales**

*Primera* Gabriel Santiago López

*Segunda* Monserrat Matilde Rizo Rodríguez

*Tercera* Yolanda Ramírez Hernández

*Cuarta* Alma Liliana Mata Noguez

*Quinta* Claudia Patricia Juan Pineda

**Contraloría Interna**

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

**Secretaría Ejecutiva**

Armando Jesús Meneses Larios

**Direcciones generales**

*Jurídica*

Alejandro Ferrel Bautista

*Quejas y Orientación*

José Antonio Garibay de la Cruz

*Administración*

Jaime Mendoza Bon

*Comunicación por los Derechos Humanos*

Guillermo Gómez Gómez

**Direcciones ejecutivas**

*Asuntos Legislativos y Evaluación*

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz

*Centro de Investigación Aplicada*

*en Derechos Humanos*

Francisco Javier Conde González

*Educación por los Derechos Humanos*

Aída Marín Acuapan

*Seguimiento*

Mónica Marlene Cruz Espinosa

*Vinculación Estratégica*

Christian Ibeth Huerta Dávila

**Secretaría Particular de la Presidencia**

Erika Alejandra Solís Pérez

**Coordinaciones**

*Tecnologías de Información y Comunicación*

Rogelio Alvarado Vilchis

*Vinculación con la Sociedad Civil*

*y de Políticas Públicas*

Orfe Castillo Osorio

*Servicio Profesional en Derechos Humanos*

Mónica Martínez de la Peña

# Iseguridad humana

## UNA APUESTA IMPRESCINDIBLE

Carlos Domínguez Virgen

Carlos Humberto Durand

Alcántara

Carlos Silva Forné

Clara Castillo Lara

Cruz Velázquez Galindo

David Chacón Hernández

Diana M. Magaña Hernández

Dorothy Estrada Tanck

Guillermina Baena Paz

José Ricardo Robles Zamarripa

Juan Pablo Fernández Pereira

Luis González Placencia

Manuel Almanza Avendaño

Marcela Suárez Escobar

Marie Karaisl

Miriam Ordoñez Balanzario

Óscar Parra Vera

Ricardo A. Ortega Soriano

Rodolfo Casillas Ramírez

Sandra Kanety Zavaleta

Hernández

Simone Lucatello

Úrsula Oswald Spring



COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo Alberto Ortega Soriano, Ana Karina Ascencio Aguirre y José Ricardo Robles Zamarripa.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL: A las y los integrantes del Cuerpo Académico Desarrollo, Seguridad Humana y Derechos del Departamento Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco por su apoyo en el impulso y seguimiento de esta publicación electrónica.

EDITORIA RESPONSABLE: Andrea Lehn.

DISEÑO DE PORTADA: Gabriela Anaya Almaguer.

FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández.

DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, María Elena Barro Farías, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

Agradecemos el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco.

Primera edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

ISBN: 978-607-7625-89-6

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
ESTUDIO INTRODUCTORIO. DESARROLLO HUMANO, SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS: TRES MIRADAS HACIA UN PUNTO DE ENCUENTRO..... 11	
<i>Ricardo A. Ortega Soriano y José Ricardo Robles Zamarripa</i>	
Introducción.....	13
Seguridad humana: un concepto en constante construcción.....	14
El desarrollo humano: un elemento relevante para la comprensión de la seguridad humana.....	23
Derechos humanos: elemento imprescindible para la protección integral de las personas.....	26
La construcción de un punto de encuentro.....	29
Bibliografía.....	37

### PRIMERA PARTE

#### **Reflexiones sobre el concepto de la seguridad humana y sus perspectivas teóricas**

HISTORIA DE LA SEGURIDAD HUMANA Y RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD..... 43	
<i>Úrsula Oswald Spring</i>	
Introducción.....	45
¿Qué es seguridad en el siglo XXI?.....	46
Seguridad humana.....	53

Reconceptualizar la seguridad humana, de género y ambiental hacia una <i>gran</i> seguridad .....	69
Bibliografía .....	73
CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD HUMANA .....	83
<i>Guillermina Baena Paz</i>	
Introducción .....	85
Inseguridad en aumento .....	85
Inseguridad en México .....	90
De la seguridad estatocéntrica a la seguridad ampliada .....	95
Necesidad de la seguridad humana .....	96
Seguridad humana para el futuro inmediato .....	101
Epílogo .....	106
Bibliografía .....	107
MODELOS DE SEGURIDAD, PRÁCTICAS VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS Y OPINIÓN PÚBLICA .....	113
<i>Carlos Silva Forné</i>	
Introducción: conceptos de seguridad .....	115
Principales rasgos del modelo tradicional de policía en México .....	119
Reforma policial democrática .....	120
Obstáculos para la reforma policial democrática: opinión pública y violaciones a derechos humanos en el combate a la delincuencia .....	123
Conclusión .....	131
Bibliografía .....	133
LA CONTRIBUCIÓN DE LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES A LA SEGURIDAD HUMANA .....	137
<i>Juan Pablo Fernández Pereira</i>	
Introducción .....	139
Las capacidades y su lugar en la evaluación de la seguridad humana .....	140
Capacidades, definición y especificación de requisitos básicos para una vida digna .....	144

Enfoques teóricos que surgen de la vida real de las personas . . . . .	148
El enfoque de las capacidades y su contribución a las políticas públicas de prevención y seguridad . . . . .	155
Conclusiones. . . . .	162
Bibliografía . . . . .	163

## SEGUNDA PARTE

### Obligaciones del Estado frente a la seguridad humana

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO PARA PROVEER SEGURIDAD . . . . .	169
<i>Sandra Kanety Zavaleta Hernández</i>	
Introducción . . . . .	171
La seguridad humana . . . . .	172
La seguridad de Estado . . . . .	176
La seguridad humana como marco de acción del Estado para proveer seguridad. . . . .	182
Conclusiones. . . . .	185
Bibliografía . . . . .	186
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA . . . . .	189
<i>Óscar Parra Vera</i>	
Introducción . . . . .	191
Responsabilidad por la omisión de garantizar una vida digna a pesar de una situación de privación extrema . . . . .	193
Responsabilidad por la discriminación <i>de facto</i> , discriminación indirecta, discriminación estructural y situaciones de vulnerabilidad asociadas a la pobreza . . . . .	197
Responsabilidad por la falta de avance progresivo o por la regresividad en la lucha contra la pobreza . . . . .	206
Responsabilidad por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza. . . . .	210
Responsabilidad por la falta de investigación de aquello que condujo a la extrema pobreza. . . . .	215

Responsabilidad por no enfrentar los riesgos creados o conocidos que conducen a la extrema pobreza .....	217
Consideraciones finales.....	222
Bibliografía .....	223

### TERCERA PARTE

## Principales amenazas a la seguridad humana en México

EL DISTRITO FEDERAL COMO EPICENTRO DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL: UN RECONOCIMIENTO DE SUS ZONAS VULNERABLES.....	231
<i>Rodolfo Casillas Ramírez y Manuel Almanza Avendaño</i>	
Introducción .....	233
Zona I. Un territorio fragmentado por la desigualdad social y económica .....	238
Zona II. El ocultamiento de los delitos sexuales .....	247
Zona III. La expansión de la industria del sexo .....	252
Zona IV. La complicidad sociocultural .....	257
Conclusiones.....	262
Bibliografía .....	264
LA SEGURIDAD HUMANA EN MÉXICO FRENTE A LA AMENAZA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL .....	267
<i>Simone Lucatello y Miriam Ordoñez Balanzario</i>	
Definiendo a la seguridad humana .....	269
México y la seguridad humana.....	275
El narcotráfico como amenaza a la seguridad humana en México....	280
Conclusiones.....	291
Bibliografía .....	293
LA SEGURIDAD HUMANA Y LA MOVILIDAD EN LAS CIUDADES.....	299
<i>Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl</i>	
Introducción .....	301
Movilidad urbana y derechos económicos, sociales y culturales .....	302

La relación entre movilidad y seguridad humana . . . . .	306
Los accidentes viales y la seguridad humana . . . . .	313
Conclusiones. ¿Qué modelos de movilidad se necesitan para garantizar el desarrollo y la seguridad humana? . . . . .	318
Bibliografía . . . . .	319
 SEGURIDAD HUMANA Y EJERCICIO DEL PERIODISMO EN MÉXICO. . . . .	323
<i>Marcela Suárez Escobar y Cruz Velázquez Galindo</i>	
Introducción . . . . .	325
Seguridad humana. . . . .	325
Comunicación, información y libertad. . . . .	328
Realidades de hoy. . . . .	331
La violencia. . . . .	333
Reflexión no final. . . . .	336
Apéndice . . . . .	337
Bibliografía . . . . .	338
 COMERCIO AMBULANTE E INFORMALIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO. . . . .	341
<i>Luis González Placencia y Diana M. Magaña Hernández</i>	
Introducción . . . . .	343
Algunos antecedentes . . . . .	345
¿Qué es la informalidad? . . . . .	349
La construcción de las redes de informalidad . . . . .	361
Un nuevo escenario para la informalidad. . . . .	364
A manera de conclusión . . . . .	369
Bibliografía . . . . .	371
 SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES INDOCUMENTADAS: ENFRENTANDO LA DOBLE VULNERABILIDAD DE MUJERES Y NIÑAS . . . . .	373
<i>Dorothy Estrada Tanck</i>	
Introducción . . . . .	375
¿Quién es una persona migrante indocumentada? . . . . .	378
Marco jurídico internacional sobre los derechos humanos de las personas migrantes. . . . .	381

Aplicación de una perspectiva de seguridad humana a los derechos humanos de las personas migrantes: la irregularidad jurídica como una fuente de riesgo. . . . .	387
Casos ilustrativos de un enfoque de seguridad humana aplicado a los derechos humanos de las personas migrantes . . . . .	392
Algunas conclusiones . . . . .	395
Bibliografía . . . . .	400
DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO Y SEGURIDAD HUMANA . . . . .	407
<i>David Chacón Hernández</i>	
En torno a la seguridad humana . . . . .	409
Las diferencias entre refugio, asilo y desplazamiento interno . . . . .	415
Las diferentes causas del desplazamiento interno forzado de personas. . . . .	421
El desplazamiento como un asunto de derecho humanitario . . . . .	425
El desplazamiento en México y su protección . . . . .	428
Bibliografía . . . . .	432
¿INSEGURIDAD PERMANENTE? LA VIABILIDAD DE SUPERVIVENCIA EN EL CASO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS . . . . .	435
<i>Carlos Humberto Durand Alcántara y Clara Castillo Lara</i>	
Introducción . . . . .	437
Algunos significados acerca de la diversidad cultural en la comprensión de la seguridad como permanencia humana . . .	439
¿Qué aspectos o variables trascienden de manera fundamental en la construcción de la seguridad de las personas indígenas? . . . .	441
Algunos indicadores socioeconómicos relativos a los pueblos indígenas. . . . .	442
Derecho de Occidente y pueblos indígenas, cuestiones fundamentales . . . . .	444
El Convenio núm. 169 de la OIT y los pueblos indígenas, algunos aspectos . . . . .	445
Una visión desde el manejo de sus territorios y recursos. . . . .	448
<i>In conclusiones</i> . . . . .	449
Bibliografía . . . . .	451

## PRESENTACIÓN

El desarrollo del concepto de *seguridad humana* ha estado inmerso en la transición, producto del incremento de contextos sociales inequitativos y dispares, de un enfoque centrado en el Estado hacia una visión según la cual la seguridad se crea y se opera en función de la protección de las personas. Frente a tal cambio la seguridad, además de ser ausencia de violencia física hacia las personas, implica un proceso de ampliación de las libertades, capacidades y por consiguiente del bienestar y desarrollo integral de los seres humanos y sus comunidades.

Sin embargo, la interrelación entre la seguridad humana y los derechos humanos no ha sido lo suficientemente estrecha. A menudo los avances sobre estos dos enfoques se han concebido de forma independiente, lo que ha generado un distanciamiento teórico y práctico entre ellos.

Ante este panorama, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el cuerpo académico Desarrollo, seguridad humana y derechos humanos del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco (UAM-A), conjuntaron esfuerzos para contribuir al fortalecimiento de la reflexión sobre los diferentes encuentros que pueden y deben haber entre los derechos humanos y la seguridad humana.

En tal sentido, la presente obra contempla en una primera parte textos de carácter histórico-conceptual que brindan elementos generales para identificar a qué se refiere cuando se habla de seguridad humana –su evolución histórica, su consolidación, sus elementos–. Igualmente, abordan la aplicación de este concepto en la resolución de diversas problemáticas actuales y, por tanto, su relación con los derechos humanos e incluso con el desarrollo humano.

Posteriormente, algunos textos posicionan el análisis de la seguridad humana desde la perspectiva de las obligaciones estatales de garantía y procura-

ción de la seguridad. Desde este enfoque, el concepto de seguridad humana se presenta como una herramienta conceptual útil para evaluar y comprender la multidimensionalidad de factores que generan y permiten la reproducción de entornos que propician la comisión de violaciones a derechos humanos.

Finalmente, los textos incluidos en la tercera parte de esta obra centran su análisis en fenómenos concretos como la trata de personas, los derechos de los pueblos indígenas, la delincuencia organizada, y los derechos de las y los periodistas, entre otros. En ellos se reflexiona sobre cómo la ausencia de un enfoque basado en la seguridad humana impacta en la intensidad o gravedad de las anteriores temáticas. De igual forma, se estudia el concepto de seguridad humana en relación con los factores que determinan y propician la vigencia de tales amenazas, así como las implicaciones que conlleva frente a las condiciones de vida y desarrollo de las personas.

La presente obra constituye una ventana que permite observar la complejidad de nuestro entorno desde dos perspectivas distintas pero complementarias: la seguridad humana y el enfoque de derechos humanos.

Los textos que aquí se incluyen son muestra de cómo se pueden conjuntar esfuerzos y diálogos entre las dos perspectivas. Asimismo, configuran una serie de posturas frente a una realidad sumamente compleja que exige la adopción de acciones y el surgimiento de respuestas por parte de diversos actores sociales; además, requiere abordajes y análisis en distintos niveles que deben confluir en un objetivo común: la protección integral de la persona humana a través de la efectiva materialización de los derechos humanos y de soluciones comprometidas ante los riesgos a los que todas y todos estamos expuestos.

Para esta Comisión, dicho esfuerzo constituye sólo el punto de partida de una construcción permanente de estrategias integrales sobre el conocimiento de los derechos humanos y una forma de robustecer las herramientas de vinculación con conceptos como la seguridad humana en busca del mayor beneficio para todas las personas. Asimismo, representa una experiencia de acertamiento entre los ámbitos académicos y públicos.

Perla Gómez Gallardo  
Presidenta de la CDHDF

ESTUDIO INTRODUCTORIO

DESARROLLO HUMANO, SEGURIDAD HUMANA  
Y DERECHOS HUMANOS: TRES MIRADAS  
HACIA UN PUNTO DE ENCUENTRO

Ricardo A. Ortega Soriano\* y  
José Ricardo Robles Zamarripa\*\*

---

\* Profesor de tiempo completo de la facultad de Derecho de la UNAM; tutor en la maestría de Derechos Humanos y Democracia, Flacso-México y parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

\*\* Asistente de investigación en el CIADH.



## Introducción

DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, el concepto de seguridad humana ha aparecido con gran intensidad en los debates relacionados con el papel del Estado y su responsabilidad de proteger a las personas. Son múltiples los enfoques y estudios que se han dedicado al análisis de este concepto; no obstante, un elemento común entre sus defensores y sus críticos se relaciona con la ausencia de claridad para responder diversas interrogantes como qué es la seguridad humana, cuáles son sus elementos, cuáles son sus alcances y cuál es su finalidad, entre otros aspectos.

En particular, el presente estudio introductorio proporcionará a las personas que se acerquen a la noción de la seguridad humana algunos elementos que buscarán responder a las interrogantes planteadas y, más aún, clarificar la forma en que los derechos humanos y el desarrollo humano se vinculan con este concepto pues, aunque la relación entre estos tres conceptos podría parecer evidente, en general su planteamiento es confuso.

La falta de claridad referida parece estar estrechamente asociada con el hecho de que la seguridad humana, los derechos humanos y el desarrollo humano suelen asumirse como conceptos autónomos y sin conexión alguna entre ellos. Sin embargo, resulta muy interesante advertir que éstos, aun con enfoques diferenciados, tienen como finalidad común la protección integral y más amplia posible de las personas.

Con la intención de aproximarnos al análisis de tales conceptos aquí se expondrá una breve definición de cada uno de ellos para que, con base en los elementos que se desprendan de éstas, se identifiquen aquellos puentes conceptuales entre dichos conceptos con el objetivo de esclarecer las caracte-

rísticas y relaciones entre cada uno aprovechando su desarrollo doctrinario y práctico actual.

De esta forma el presente estudio y la publicación en la que se inscribe constituyen una muestra más del interés de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH), por generar herramientas que permitan la materialización efectiva de los derechos humanos de todas y todos en el Distrito Federal, considerando la complejidad de los riesgos a los que se enfrentan las y los habitantes de la ciudad de México en particular, y del país en lo general; así como la necesidad de establecer mecanismos que contribuyan a satisfacer las necesidades básicas de las personas, para lo cual tanto la seguridad humana, el desarrollo humano y desde luego los derechos humanos resultan imprescindibles.

En otras palabras, este análisis aportará algunos elementos fundamentales para la identificación de los puntos de encuentro entre los derechos humanos, el desarrollo humano y la seguridad humana que redunden en la protección más amplia e integral de todas las personas.

## **Seguridad humana: un concepto en constante construcción**

La seguridad humana es un concepto cuyo desarrollo, pese a llevar algún tiempo, se encuentra aún en un proceso de maduración, pues actualmente son muchos los tratamientos doctrinarios a su alrededor que parten de enfoques diversos y emplean distintos énfasis acerca de qué debe entenderse exactamente por seguridad humana.<sup>1</sup> No obstante, las distintas posturas acerca de ella<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Karlos Pérez de Armiño, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, p. 59-77.

<sup>2</sup> Existen por lo menos dos posturas principales en el desarrollo doctrinario y práctico alrededor de la seguridad humana que podrían clasificarse como el *enfoque restringido* –principalmente defendido por Canadá– y el *enfoque amplio* –impulsado sobre todo por Japón–. En tal sentido “Canadá [...] y Japón han promovido el concepto de seguridad humana, aunque ambos gobiernos poseen ideas muy distintas del mismo. La visión canadiense se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios. La seguridad humana ‘es una condición o estado caracteri-

coinciden en el momento de aparición de este concepto en la realidad internacional. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se señaló que la seguridad humana

tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad [Asimismo, tiene] dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad.<sup>3</sup>

Dichos componentes esenciales de la seguridad humana enunciados por el PNUD –libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad– han sido la base sobre la cual se han elaborado los diversos desarrollos doctrinales que circundan este concepto. De la definición anterior puede advertirse que en realidad esa idea constituye un concepto de naturaleza compleja, pues engloba numerosos factores que podrían significar una afrenta a la seguridad de las personas según su contexto.

Así, se advierte que la noción de seguridad es un elemento central para la construcción de la seguridad humana como concepto. La palabra *seguridad* etimológicamente deriva del latín *sine cura* (sin cuidado, sin preocupación), lo que implica que ante una multiplicidad de temores y necesidades todo ser humano debería poder desarrollarse sin preocupación por ellos, reduciendo al mínimo posible los daños, carencias, sufrimientos y angustias.<sup>4</sup> De igual forma,

---

zado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas'. Japón subraya la importancia de las cuestiones de desarrollo y de dignidad humana y ha criticado el enfoque canadiense en materia de seguridad humana, al que asocia con la intervención humanitaria". Véase Andrew Mack, "El concepto de seguridad humana", en *Promoting Security: But How and Forwhom?*, Bonn, BICC (Brief núm. 30), octubre de 2004. No obstante, el presente estudio considera que un enfoque integrado de ambas posturas, con las respectivas críticas a ambas, es el más adecuado.

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, pp. 26 y 27, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.

<sup>4</sup> Javier Rodríguez Alcázar, "La noción de 'seguridad humana': sus virtudes y peligros", en *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 11, 2005, párr. 2, disponible en <<http://polis.revues.org/5805>>, página consultada el 29 de mayo de 2014.

la idea de seguridad se puede identificar como un discurso que tiene un propósito definido, por lo que es particularmente interesante la revisión del “proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en un asunto de seguridad, es decir, la manera en que se lleva a cabo la ‘aseguración o aseguramiento’ de un tema (*securitization of an issue*)”.<sup>5</sup>

Considerando lo anterior, la concepción de la seguridad humana, de modo tendencial busca romper con un enfoque “demasiado estrecho [d]el concepto de seguridad que prevaleci[ó] en las últimas décadas, y que entiende a la misma como seguridad del territorio frente a la agresión del exterior, como protección de los intereses nacionales o, en el mejor de los casos, como seguridad global ante la amenaza de un holocausto nuclear”,<sup>6</sup> el cual desde luego es insuficiente para entender la compleja realidad actual.<sup>7</sup> En otras palabras, la seguridad humana constituye una herramienta útil para responder a una multiplicidad de amenazas “que no pueden ser entendidas ni atendidas plenamente con los conceptos, normas y políticas públicas tradicionales en materia de seguridad pública o seguridad nacional”.<sup>8</sup>

Asimismo, debe considerarse que la seguridad humana no es un concepto de naturaleza defensiva como los de seguridad nacional, territorial o pública; al contrario, es una idea integradora que reconoce el carácter universal de las reivindicaciones vitales para las personas, que se encuentra inmersa la noción de solidaridad entre la gente, y que no se puede provocar por la fuerza.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, febrero de 2000, p. 23. Asimismo, Bárcena Coqui abunda en que “el proceso de ‘aseguramiento’ responde a una estructura retórica, pero su éxito final no depende del emisor del mensaje, sino de la audiencia receptora. Las investigaciones que se realizan en el marco de esta teoría están orientadas a comprender el quién propone el ‘aseguramiento’, cuáles son los temas o amenazas identificadas, de dónde provienen dichas amenazas y hacia quién o dónde se dirigen, con qué resultados y cuáles son las respuestas esperadas. Todo ello constituye el llamado ‘lenguaje de seguridad’ que llega a institucionalizarse y ser aceptado por la sociedad”.

<sup>6</sup> Javier Rodríguez Alcázar, *op. cit.*, párrs. 10-12.

<sup>7</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, “Seguridad humana. Un estado del arte”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, p. 5.

<sup>8</sup> CDHDE, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDE, 2008, p. 13.

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 27.

Dicho lo anterior, para clarificar las dimensiones de la seguridad humana es importante saber qué es, a quién proporciona seguridad y con qué medios puede garantizarse; algunas de esas interrogantes pueden observarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1.** Dimensiones de la seguridad humana

Tipo de seguridad	¿Para quién es?	¿Qué valores hay que asegurar o proteger?	¿Qué amenazas a la seguridad se perciben?	¿Con qué medios se puede garantizar?
Nacional	Para el Estado	Se centra en la protección de valores como la independencia política o la integridad territorial del Estado.	Visualiza potenciales agresiones militares desde otros Estados.	Disuasión militar.
Ciudadana	Para las personas	Integridad física y psicológica ante agresiones directas.	Criminalidad y violencia.	Seguridad interior, elementos policiales y respeto a los derechos humanos.
Humana	Para las personas	La seguridad humana abarca una amplia gama de valores, desde el bienestar económico hasta la salud e integridad de las personas.	Visión multidimensional que abarca numerosas amenazas (criminalidad, desastres naturales, crisis económicas y epidemias, entre otras).	Desarrollo humano y respeto a los derechos humanos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Karlos Pérez de Armiño, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-77; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, Washington, D. C., CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, pp. 6-9, disponible en <[www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.

En el cuadro anterior se muestra gráficamente que la seguridad humana está dirigida a la protección de las personas; que los valores que busca proteger son muy diversos y van desde el bienestar económico y social hasta un estado de salud óptimo o la protección a la integridad de las personas; que se requiere de una visión multidimensional y amplia para observar las amenazas que la perjudican, entre las que se hallan la criminalidad, los desastres naturales, el hambre y las crisis económicas, por ejemplo; y que los medios con que ésta se puede garantizar son el desarrollo humano y el pleno respeto a los derechos humanos.

### *Características esenciales de la seguridad humana*

Con base en lo señalado por el PNUD en 1994 se ha configurado un proceso de identificación paulatino de las características fundamentales que posee la seguridad humana. Según el manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, existen cinco principios que son esenciales para describirla, como puede observarse en el siguiente esquema:

**ESQUEMA 1.** Características fundamentales de la seguridad humana



**Fuente:** Elaboración propia con base en Claudia Fuentes Julio, "Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 33-54.

Por lo tanto, la seguridad humana es una seguridad:<sup>10</sup>

- *Humanocéntrica.* Las personas constituyen el eje central del análisis; por ello demanda la consideración de las situaciones y condiciones que atentan contra la supervivencia, los medios de vida y la dignidad humana.

<sup>10</sup> Esta clasificación toma como base la elaborada en Claudia Fuentes Julio, "Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, p. 36.

- *Multisectorial*. Exige la comprensión multifactorial de los riesgos y ataques a la seguridad, por lo que es de vital importancia evaluar la interconexión de las amenazas y las respuestas a éstas por al menos dos motivos: 1) porque un riesgo puede originar otro, y 2) porque una amenaza local puede escalar a nivel regional o internacional.
- *Integral*. Requiere enfoques plenos que consideren la necesidad de respuestas comprensivas y multidimensionales para vincular las agendas de seguridad, desarrollo y derechos humanos.
- *Contextualizada*. Reconoce que las condiciones que generan inseguridad pueden ser distintas en función de los diferentes entornos en que se encuentren las personas y, por lo tanto, promueve la solución adecuada de cada situación concreta.
- *Preventiva*. Busca centrarse en las causas y manifestaciones de las inseguridades humanas y por ello se orienta a la prevención de las afrentas a la seguridad de las personas mediante estrategias de protección y empoderamiento.

Adicionalmente, para lograr la existencia de la seguridad humana es necesario que las personas gocen por lo menos de tres libertades: 1) frente a las privaciones (o a la necesidad como lo indicó el PNUD); 2) frente al miedo (condiciones que ponen en peligro la salud, integridad o vida de las personas), y 3) para actuar en nombre propio (autonomía). La perspectiva de la seguridad humana plantea que dichas libertades pueden alcanzarse a través de

dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. El empoderamiento permite a las personas desarrollar al máximo su potencial y generar las capacidades necesarias para participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente y ambas son necesarias.<sup>11</sup>

Ahora bien, tal como se reconoció en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, la lista de amenazas a la seguridad humana es muy amplia y, debido al

---

<sup>11</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 14.

desarrollo histórico en cada contexto, se encuentra en constante modificación. No obstante, el PNUD refirió un *listado mínimo* de siete aspectos de la seguridad que son afectados por los diversos peligros:

**ESQUEMA 2.** Aspectos de la seguridad que son afectados por las amenazas a la seguridad humana



**Fuente:** Elaboración propia con base en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994, op. cit.*, p. 28.

La clasificación previa permite advertir cómo la seguridad humana se encuentra centrada en la persona, además de que “constituye una concepción de la seguridad que busca más la prevención de los riesgos que la actuación *a posteriori*, y [...] considera que las distintas fuentes de nuestra inseguridad están a menudo relacionadas.”<sup>12</sup> También exige una visión compleja de la realidad que invariablemente afecta a las personas en contextos muy distintos y de forma diferenciada que permita prevenir los impactos en la esfera personal de todos los seres humanos.

<sup>12</sup> Javier Rodríguez Alcázar, *op. cit.*, párrs. 14-16.

En resumen, a pesar de las diversas definiciones y acercamientos conceptuales que se han elaborado alrededor de la seguridad humana, se pueden advertir tres elementos en común que engloban los principios de la seguridad humana y permiten una comprensión más profunda del valor añadido de este concepto:<sup>13</sup>

1. El concepto de seguridad humana surge como respuesta a las amenazas actuales y nuevas, múltiples, complejas e interrelacionadas que podrían adquirir dimensiones transnacionales.
2. Exige un entendimiento más amplio de la seguridad en el cual la protección y empoderamiento de las personas constituyan la base y la finalidad de ésta.
3. No implica el uso de la fuerza contra la soberanía de los Estados y su meta es integrar los objetivos de una vida libre de temor y miseria que se desarrolle con dignidad mediante estrategias amplias, preventivas, adaptadas al contexto y centradas en las personas.

De lo anterior se puede observar cómo el concepto de seguridad humana “brinda un marco para pensar holísticamente”<sup>14</sup> al incorporar nuestra realidad en su amplia complejidad, lo cual exige la utilización de un enfoque que incluya “el estudio de la prevención y resolución de conflictos, de [la] pobreza, [el] desarrollo y, por supuesto [como es motivo de amplio interés en el presente estudio] de los derechos humanos”.<sup>15</sup>

### *Consideraciones relevantes frente a los problemas conceptuales*

Sin perjuicio de lo anterior, es importante enfatizar que el discurso de la seguridad humana, como cualquier otro, podría interpretarse desde una lógica im-

---

<sup>13</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/64/701, 8 de marzo de 2010, párr. 19.

<sup>14</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> CDHDE, *op. cit.*, p. 26.

positiva al volverse una herramienta de control de ciertos países o autoridades que utilicen la fuerza para *garantizar* dicha seguridad.

Por ello no debe olvidarse el peligro que podría significar la *seguritización* de las condiciones de vida de las personas como salud, alimentación y ambiente sano, entre otras, pues al adquirir relevancia en términos de seguridad haría posible que las fuerzas armadas, tanto locales como nacionales o internacionales, se asumieran como legitimadas para tratar de incidir de forma impositiva en diversas políticas estatales.<sup>16</sup> En otras palabras,

mientras que oficialmente la seguridad humana es una prolongación del discurso de desarrollo humano, se puede caer en el riesgo de enfatizar mucho en el componente “seguridad” de la definición. Es decir, que este concepto sirva para justificar las intervenciones militares de grandes potencias en otro territorio con el fin de ir a “defender la seguridad humana” [...] ésta debe tener en cuenta “el arte de no hacer daño”. Dado que la seguridad humana es no hacer daño, hay que identificar qué tipo de intervenciones y ayudas tienen ese efecto. Intervenciones mal focalizadas pueden aumentar la dependencia, el poder y patronazgo de ciertos grupos, paradójicamente impidiendo la promoción de la seguridad humana, pues ésta busca el empoderamiento de las personas, no la dependencia.”<sup>17</sup>

Por otra parte, en ningún supuesto la seguridad humana debe utilizarse como una herramienta que permita la imposición de políticas o medidas generales ni específicas desde países *desarrollados* hacia aquellos *en desarrollo*,<sup>18</sup> pues de esta forma las virtudes se desvanecerían detrás de su implementación forzosa, lo cual ha sido totalmente rechazado por las Naciones Unidas.<sup>19</sup>

Finalmente, no debe ignorarse que la seguridad humana tiene una naturaleza complementaria de las demás formas de seguridad tradicional como la internacional o la estatal, y por ende todas ellas son interdependientes, de manera que “la inseguridad en uno de los [...] niveles [que] afecta a los otros y el incremento en [un tipo de seguridad] no sustituye ni elimina las demandas de

---

<sup>16</sup> Karlos Pérez de Armiño, *op. cit.*, p. 71.

<sup>17</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 29.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>19</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *doc. cit.*, párr. 19.

los otros”.<sup>20</sup> En gran medida esto responde a que la elección del término *seguridad* en la idea de seguridad humana se enfoca a persuadir a los gobiernos de que la seguridad de las y los ciudadanos es también del Estado, pues si éstos se encuentran inseguros los Estados también lo estarán.<sup>21</sup>

## **El desarrollo humano: un elemento relevante para la comprensión de la seguridad humana**

Como ya se ha referido, el desarrollo humano es un elemento importante para el entendimiento integral de la seguridad humana y el logro de la mayor protección de todas las personas. Por ello, a continuación se realizará una breve delimitación conceptual del desarrollo humano que permitirá distinguirlo de otros conceptos como los derechos humanos y la seguridad humana para de esta manera determinar sus puntos de posible conexión.

El concepto de desarrollo humano parte de que la verdadera riqueza de los países son las personas y por tanto “el objetivo del desarrollo debe ser la creación de condiciones que permitan que las personas tengan una vida larga, sustentable y creativa;”<sup>22</sup> y que faciliten “la creación de una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras [a través de un desarrollo] sostenible [que] valor[e] la vida en sí misma”<sup>23</sup>

Así, el desarrollo humano se constituye como una respuesta a la tendencia netamente económica sobre el desarrollo –basada en conceptos como producto nacional bruto (PNB) y producto interno bruto (PIB)– que parecía olvi-

<sup>20</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 16.

<sup>21</sup> Rhoda E. Howard-Hassmann, “Human Security: Undermining Human Rights?”, en *Human Rights & Human Welfare*, working paper núm. 63, 3 de enero de 2011, pp. 2 y 3, disponible en <<http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2011/63-hassmann-2011.pdf>> página consultada el 8 de diciembre de 2013.

<sup>22</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD, 2013, p. 3.

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*, p. 15.

dar que “el ingreso no es la suma total de la vida humana”.<sup>24</sup> Por ello, desde el concepto de desarrollo humano se puede enfatizar que el ingreso constituye un medio, no un fin; que no existe una conexión absoluta entre mayor o menor ingreso y mayor o menor desarrollo humano; y que el ingreso actual de un país sólo puede ofrecer pocos elementos sobre sus perspectivas futuras de crecimiento.<sup>25</sup>

En resumen, el desarrollo humano

es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, *las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable; adquirir conocimientos; y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente*. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles [...] El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas– y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas.<sup>26</sup>

En otras palabras, el concepto de desarrollo humano se establece como un esfuerzo por *humanizar* la economía para que a través de la provisión de las condiciones básicas para el desarrollo del ser humano, más allá del ingreso económico, pueda verificarse la manera en que éste proporciona la plena satisfacción de las necesidades básicas. Para ello es importante que el desarrollo humano sea contemplado desde distintas áreas del proceso social tales como la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad ambiental, la construcción de sociedades justas e incluyentes y la prevención y resolución de conflictos, en-

---

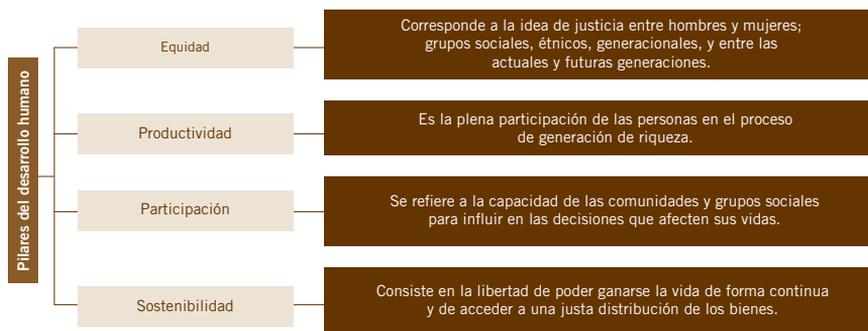
<sup>24</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, PNUD/Tercer Mundo, 1990, p. 31.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 34. Las cursivas son de los autores.

tre otras.<sup>27</sup> El desarrollo humano debe basarse por lo menos en los siguientes pilares fundamentales:

**ESQUEMA 3.** Pilares fundamentales del desarrollo humano



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD, 2013, p. 4.

Por último resulta fundamental que, como se refirió para la seguridad humana, el desarrollo humano no sea utilizado como un concepto que implique la imposición de un proyecto unívoco de mundo<sup>28</sup> que no contemple las diferencias sustanciales que existen en las distintas regiones del planeta pues, entre otras cosas, “los tradicionales conceptos de ‘centro y periferia’ y ‘países desarrollados y subdesarrollados’ resultan insuficientes”.<sup>29</sup> El *centro* está constituido por los sectores de elite que en cualquier región del globo reciben los beneficios del desarrollo y la modernidad, mientras que la *periferia* está conformada por

<sup>27</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, op. cit., p. 4.

<sup>28</sup> Para consultar una visión crítica acerca del desarrollo y cómo el concepto podría significar la imposición de un *proyecto de mundo* véase Miriam Lang y Dunia Mokrani (comps.), *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, 2012, 323 pp.

<sup>29</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, op. cit., p. 15.

aquellos que en cualquier nación están marginados de los beneficios y experimentan vulnerabilidades agudas.<sup>30</sup>

## **Derechos humanos: elemento imprescindible para la protección integral de las personas**

Una vez que se ha elaborado un breve bosquejo conceptual de la seguridad humana y el desarrollo humano es necesario brindar algunos elementos básicos para la comprensión de los derechos humanos que permitan su vinculación con los dos conceptos anteriores a través del fortalecimiento mutuo de las características de cada uno de ellos.

En primer lugar, es importante precisar que los derechos humanos tienen una multiplicidad de facetas y son una construcción social que como tal es objeto de diversas definiciones, por lo que la pregunta sobre qué son los derechos humanos, no admite una respuesta única.<sup>31</sup> Sin olvidar lo anterior, una definición posible de éstos es la que los concibe como aquellos “derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto a ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son por tanto indisponibles e inalienables”.<sup>32</sup>

Asimismo, se ha señalado que los derechos humanos parten de la existencia de

derechos morales [de los que toda persona es titular por el hecho de serlo] y que éstos deben ser reconocidos por la sociedad, el derecho y el poder político, sin ningún tipo de discriminación [lo cual sucede fundamentalmente porque] se hallan

---

<sup>30</sup> Jorge Nef, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flacso-Chile/UNESCO, 2002, p. 48.

<sup>31</sup> Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello, “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en Jordi Bonet Pérez y Víctor M. Sánchez (eds.), *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Barcelona, Huygens, 2008, p. 141.

<sup>32</sup> Luigi Ferrajoli, “Sobre los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 15, México, IJ-UNAM, julio-diciembre de 2006, pp. 116 y 117, disponible en <<http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15/CUC1505.pdf>>, página consultada el 8 de diciembre de 2014.

estrechamente conectados con la idea de dignidad humana y son al mismo tiempo las condiciones de desarrollo de esa idea de dignidad.<sup>33</sup>

Considerando las aportaciones previas, una definición que permite cumplir con los fines del presente estudio es aquella que define a los derechos humanos como “pretensiones o expectativas que un sujeto, de manera fundada, tiene de que otros sujetos hagan o dejen de hacer algo en relación con sus intereses o necesidades”,<sup>34</sup> las cuales son constitutivas de los “bienes primarios socialmente reconocidos como elementos básicos de la dignidad humana”.<sup>35</sup>

Ahora bien, para responder a la interrogante de cuáles son las pretensiones que constituyen derechos humanos se considerará que son aquellas que, como un núcleo básico, han sido fundamentadas en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y que constituyen exigencias tanto jurídicas como éticas justificadas de las que puedan desprenderse quién tiene el derecho, quién la obligación y cuál es el contenido de ésta. Dichas exigencias deben ser protegidas a través de un aparato jurídico.<sup>36</sup>

Gracias a tal amplitud en los alcances del concepto de los derechos humanos éstos abarcan desde el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad física y a la salud hasta el nivel de vida adecuado y la cultura, entre muchos otros que se encuentran en constante evolución y que deben ser respetados, protegidos, garantizados y promovidos por todos los actores sociales, pero con particular énfasis por los Estados.

En este punto es importante referir que las características básicas de los derechos humanos que se encuentran en el siguiente cuadro son comúnmente aceptadas doctrinaria y dogmáticamente:

---

<sup>33</sup> Eusebio Fernández, “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1982, p. 76, disponible en <[http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8227/1/problema\\_fernandez\\_\\_ADH\\_1982.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8227/1/problema_fernandez__ADH_1982.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.

<sup>34</sup> Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello, *op. cit.*, p. 141.

<sup>35</sup> Sandra Serrano y Daniel Vázquez, “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, en CDHDF, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de Capacitación), 2011, p. 13.

<sup>36</sup> *Idem.*

**CUADRO 2.** Características de los derechos humanos

Características	En qué consiste
Inalienables	Los derechos humanos no pueden ser suprimidos por parte de las autoridades estatales. Sin embargo, es importante señalar que algunos de ellos sí pueden ser limitados en ciertas situaciones o circunstancias específicas, ya que el principal límite de los derechos humanos lo constituyen los derechos de los demás.
Intransferibles	Los derechos humanos no pueden ser objeto de negociación, es decir que nadie puede vender sus derechos o intercambiarlos por algún objeto material o por la realización de determinada actividad.
Irrenunciables	Ninguna persona puede renunciar a sus derechos, ya que sin ellos no sería capaz de desarrollarse de manera óptima como ser humano.
Inherentes	Los derechos humanos no existen gracias a las leyes o a la bondad de las autoridades sino que se desprenden del carácter de personas y de la dignidad propia de todas ellas.
Universales	Significa que todas las personas, sin importar su situación o condición, tienen derechos humanos que deben ser respetados por las autoridades. También se refiere a que, independientemente de la forma de gobierno, nivel de desarrollo o demás particularidades de los países, los derechos humanos deben ser respetados en todas partes del mundo.
Indivisibles e interdependientes	Todos los derechos humanos están relacionados entre sí, de modo que la violación a uno de ellos implica necesariamente la afectación a la dignidad de toda persona. No es posible afirmar que un derecho humano sea más importante que otro, ya que todos son indispensables para el desarrollo físico, psicológico y cultural de los seres humanos.
Imprescriptibles	Significa que los derechos humanos no se pierden con el paso del tiempo.
Carácter de absoluto	Éste conlleva el carácter de importante y moralmente fuerte que no proviene de las obligaciones jurídicas inherentes al derecho sino de la fuerza constitutiva de los propios derechos a partir de los objetivos que protegen.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas, *Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2007; CDHDF, *Elementos básicos para comprender los derechos humanos y el trabajo que desarrolla la CDHDF*, México, CDHDF (serie Capacitación interna, núm. 6), 2011, p. 21; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C., *Manual para promotoras y promotores juveniles en derechos humanos*, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C., 2009, p. 31; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>, página consultada el 30 de mayo de 2014; y Sandra Serrano y Daniel Vázquez, “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, en CDHDF, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de Capacitación), 2011, p. 13.

Otro factor elemental de los derechos humanos son las obligaciones que se derivan de ellos, pues su efectiva materialización sólo puede alcanzarse de la mano de su respeto, protección, garantía y promoción por parte de los sujetos que deben cumplir dichas obligaciones, en principio las autoridades estatales

de cada país. Así, la importancia de éstas en materia de derechos humanos estriba en que “son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación”.<sup>37</sup>

Una vez elaborada una breve delimitación del concepto de derechos humanos se han dado los elementos necesarios para comprender la vinculación de éstos con el desarrollo humano y la seguridad humana. Por ello, en el siguiente apartado se brindarán algunas ideas que permitirán advertir la manera en que surgen puntos de encuentro entre estos tres conceptos.

## **La construcción de un punto de encuentro**

Como se refirió anteriormente, la conexión existente entre los derechos humanos, la seguridad humana y el desarrollo humano podría resultar evidente; sin embargo al observar las características y la naturaleza de cada concepto se advierte que existen similitudes pero también diferencias significativas que vale la pena considerar.

### *Algunas diferencias entre los derechos humanos, la seguridad humana y el desarrollo humano*

En un primer momento se hará una distinción entre la seguridad humana y el desarrollo humano, y posteriormente la diferenciación entre la seguridad humana y los derechos humanos.

En los escritos doctrinarios que se han enfocado en el posicionamiento y delimitación de la seguridad humana es común la distinción entre ésta y el desarrollo humano. Ello responde a que, como ya se señaló, la seguridad humana tiene su primera aparición a nivel internacional en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, lo que podría hacer entendible la confusión entre estos dos con-

---

<sup>37</sup> Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción”, en *reformadh*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (Módulo 5), 2013, p. 19, disponible en <<http://www.reformadh.org.mx/index.php/acervo>>, página consultada el 7 de abril de 2014.

ceptos. Por ello, en dicho informe se dijo que es muy importante no equiparar a la seguridad humana con el desarrollo humano, pues

el desarrollo humano es un concepto más amplio, definido [...] como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente [mientras que] la seguridad humana significa que la gente pued[a] ejercer esas opciones en forma segura y libre [con] relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán mañana.<sup>38</sup>

En tal sentido es relevante considerar que la idea de seguridad humana

nació del desarrollo humano como paradigma y al igual que [éste] se encuentra centrada en las personas. [Ello responde a que] para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana [vinculadas con el desarrollo humano] que en el temor de la guerra en el mundo.<sup>39</sup>

Asimismo, en virtud de que el objetivo de la seguridad humana se ha desplazado hacia la protección de las personas, ésta no puede alcanzarse a través del uso de la fuerza, las armas o los ejércitos sino mediante el desarrollo humano sostenible.<sup>40</sup> La existencia del vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano significa que el progreso o retroceso en una esfera aumenta o disminuye las posibilidades en la otra: “el desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la pobreza, el hambre, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas, entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia”.<sup>41</sup> Al respecto, resulta fundamental advertir que la idea del desarrollo

---

<sup>38</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 26.

<sup>39</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, op. cit., p. 14.

<sup>40</sup> Javier Rodríguez Alcázar, op. cit., párr. 13.

<sup>41</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 27.

humano pone mayor énfasis en los elementos materiales que el Estado debe satisfacer, los cuales además pueden ser objeto de una verificación empírica.

De ello se deduce que la ausencia o deficiencia en las condiciones del desarrollo humano se traduce en la generación y recrudecimiento de las múltiples amenazas a la seguridad humana, y a su vez la ausencia de ésta se refleja en un impedimento para lograr el pleno desarrollo humano. De esta forma, podríamos sostener que la seguridad humana constituye un “requisito para el disfrute del desarrollo humano, que a su vez es necesario para materializarla”.<sup>42</sup>

Por tanto, si bien la seguridad humana surgió como una extensión del desarrollo humano,<sup>43</sup> la construcción e influencia recíproca entre ambos antes descrita exige una serie de conductas a cargo de las autoridades obligadas a garantizar la seguridad, las cuales deberán traducirse en la generación de un desarrollo constante e integral cuyo objetivo sea conseguir de manera paralela el avance en ambos rubros considerando las diferencias entre ellos.

### *Distinciones entre derechos humanos y seguridad humana*

Una vez señaladas algunas divergencias entre desarrollo y seguridad humana y la relación entre ellos, en el presente apartado se realizará una breve distinción entre la seguridad humana y los derechos humanos, la cual es relevante, pues una vez que se delimita el alcance de cada concepto, la vinculación entre éstos resulta más clara y quizá mucho más útil para entender cómo tales conceptos se orientan hacia la protección más amplia e integral de todas las personas. Un primer elemento es la aparición histórica de ambos conceptos; tomando como base el sistema de las Naciones Unidas, los derechos humanos anteceden a la seguridad humana por más de 40 años.<sup>44</sup> Ello plantea las interrogantes sobre cuál fue la necesidad que motivó el surgimiento del concepto de seguridad humana, y qué énfasis o elementos aporta la seguridad humana a los derechos humanos que estaban ausentes o poco destacados en el DIDH.

---

<sup>42</sup> Karlos Pérez de Armiño, *op. cit.*, p. 63.

<sup>43</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 29.

<sup>44</sup> Claudia Fuentes Julio, *op. cit.*, p. 35.

En ese tenor, la seguridad humana se refiere a la protección de

la esencia vital de todas personas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano [cuyo centro es su] enfoque orientador de políticas que se sustenta sobre la base de una serie de principios que contribuyen a operacionalizar de manera efectiva políticas públicas de protección de las personas.<sup>45</sup>

Lo anterior enfatiza el papel que desempeña la seguridad humana no sólo como una aportación conceptual sino también como una transformación en la aproximación que exige contemplar el impacto que tiene la acción pública en las personas y comunidades respecto de la comprensión, diagnóstico, planificación, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos.

Así, la seguridad humana se presenta como un enfoque integrador porque permite que frente a una multiplicidad de problemáticas éstas sean concebidas e interpretadas “no –o no sólo– como una violación a derechos aislados, sino en su dimensión de riesgos y amenazas para la vida de las personas y los colectivos [incluyendo] el estudio de prevención y resolución de conflictos, pobreza, desarrollo”<sup>46</sup> y demás inconvenientes.

En ese entendido, la seguridad humana tiene dos elementos fundamentales para relacionarse con los derechos humanos:<sup>47</sup>

1. *Pone énfasis en las obligaciones del Estado frente a las personas.* La seguridad es una responsabilidad que tiene el Estado para con las personas. Por ello demanda una visión interconectada de los riesgos y amenazas que sólo puede ser atendida a través del cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos, las cuales ha de cumplir a través de leyes, políticas públicas o de cualquier otra medida que sea necesario implementar para tal fin.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 35 y 36.

<sup>46</sup> CDHDE, *op. cit.*, p. 26.

<sup>47</sup> *Idem*.

2. De esta forma, la visión de las condiciones y riesgos que ocasionan inseguridad requieren un enfoque integrador y amplio de los problemas sociales que en la mayoría de las ocasiones se traducen en violaciones a derechos humanos.

Con base en lo anterior, la distinción entre los derechos humanos y la seguridad humana estriba en que aquéllos “y los atributos que se derivan de la dignidad constituyen un marco normativo y un punto de referencia conceptual que necesariamente debe aplicarse a la construcción y puesta en práctica de la noción de seguridad humana”.<sup>48</sup> Es decir, los derechos humanos constituyen el andamiaje, principalmente normativo, que protege a toda persona en función de sus exigencias fundadas; mientras que la seguridad humana pone énfasis en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, el cual permite visibilizar las amenazas hacia los derechos de las personas de una manera amplia e interrelacionada y con un carácter preventivo.

### *La unión entre la seguridad humana y los derechos humanos*

En el presente estudio se considera que la vinculación entre la seguridad humana –como una de las derivaciones del discurso del desarrollo humano– y los derechos humanos es una mancuerna que puede contribuir ampliamente a una mayor materialización de los derechos humanos de todas y todos a través de la clarificación y comprensión holística de las obligaciones a cargo de las autoridades del Estado.<sup>49</sup>

La seguridad humana posee una dimensión transformadora de la realidad, tanto a escala nacional como global, que

---

<sup>48</sup> E. Dorothy Estrada Tanck, “Seguridad humana y derechos humanos en el derecho internacional: encrucijadas y posibilidades”, en *Bien Común. Revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández*, núm. 203, México, diciembre de 2011, p. 40.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 38.

se desprende del hecho de que la seguridad humana exige el avance en la satisfacción de los derechos humanos así como, al menos en su versión amplia, del desarrollo humano [Todo avance que parta de esa base] exige la implementación de políticas públicas redistributivas que garanticen derechos y un cierto bienestar a la población.”<sup>50</sup>

En el mismo sentido, considerando el enfoque práctico que se deriva de la seguridad humana, ésta constituye un elemento útil para “la generación y monitoreo de políticas a nivel local, nacional, e internacional”<sup>51</sup> como complemento del marco normativo de protección que ofrecen los derechos humanos. Dicho de otra manera, al reconocerse que las obligaciones del Estado han de dirigirse hacia la reducción de los riesgos y amenazas a la seguridad de las personas, la evaluación de las políticas públicas del Estado debería tener un impacto significativo en relación con este objetivo.

Las aportaciones de la seguridad humana a los derechos humanos destacan su potencialidad para “la generación de respuestas integrales, adaptadas al contexto y de carácter preventiv[o] [en donde, con el enfoque de seguridad humana se construya] una serie de principios que posibilite[n] la generación de nuevos marcos de análisis que orient[e]n el trabajo y la generación de políticas en esta materia.”<sup>52</sup>

En concreto, se han identificado por lo menos tres áreas en donde la seguridad humana complementa el marco normativo de los derechos humanos:<sup>53</sup>

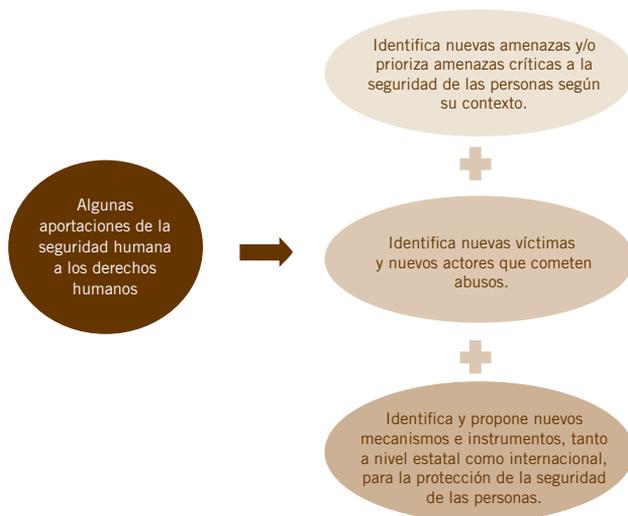
---

<sup>50</sup> Karlos Pérez de Armijo, *op. cit.*, p. 68. Sobre la importancia de considerar los derechos humanos en las proyecciones desarrolladas desde la seguridad humana, la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas expuso cinco puntos principales sobre ésta en su informe *Human Security Now: 1) está centrada en las personas, no en los Estados; 2) integra la seguridad humana con el desarrollo humano y los derechos humanos; 3) se preocupa por la violencia y el conflicto, pero también por la pobreza; 4) se concentra en otros actores más allá de los Estados, y 5) emplea una estrategia dual entre la protección desde arriba con el empoderamiento desde abajo. Véase Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.*

<sup>51</sup> Claudia Fuentes Julio, *op. cit.*, p. 38.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 42.

**ESQUEMA 4.** Algunas aportaciones de la seguridad humana a los derechos humanos

**Fuente:** Elaboración propia con base en Claudia Fuentes Julio, *op. cit.*, pp. 43-45.

Asimismo, se advierte el potencial de la seguridad humana como un “puente de integración entre riesgos correlacionados para los derechos humanos, los cuales colocan a las personas en una situación de vulnerabilidad [...] Bajo esta luz, la seguridad humana no sólo se refiere a la protección contra los riesgos descritos en la definición de trabajo, sino que se convierte también en una garantía de derechos”.<sup>54</sup>

Por tanto, como sucede con el desarrollo humano, en el momento en que es plenamente satisfecha la seguridad humana puede significar una garantía para la materialización de los derechos humanos de todas las personas.

<sup>54</sup> E. Dorothy Estrada Tanck, *op. cit.*, p. 46.

*Seguridad humana como obligación del Estado y derechos humanos*

Como se refirió antes, la seguridad humana permite visibilizar desde un enfoque amplio y multidimensional las obligaciones del Estado frente a una gran diversidad de riesgos, amenazas y/o violaciones, las cuales se generan en tanto que dichas amenazas o violaciones pueden derivar, y a menudo lo hacen, en una trasgresión a los derechos humanos de las personas.

Por ello, el enfoque de la seguridad humana permite poner un mayor énfasis en las posibles violaciones a derechos humanos al contemplar factores de carácter multifactorial, transversal y estructural que van más allá de las afectaciones directas y que, sin la perspectiva que brinda la seguridad humana, podrían quedar fuera del análisis de las violaciones a los derechos humanos.<sup>55</sup>

Además, la noción de seguridad humana resalta la importancia de la contextualización de la realidad de cada persona y el impacto de las acciones del Estado<sup>56</sup> –atendiendo a su situación y condición– en el análisis de las vulneraciones a derechos humanos; así como la delimitación de las obligaciones del propio Estado, de tal suerte que la base de las exigencias frente a él se amplía y toda persona puede demandar que las amenazas a su seguridad humana sean atendidas por el Estado.

En dicho punto es fundamental que la utilización del término *seguridad humana* no se traduzca en la comprensión de las necesidades básicas y los derechos humanos como *prebendas* supeditadas a la buena voluntad del Estado. Por el contrario, la vinculación entre seguridad humana y derechos humanos debe traducirse en el fortalecimiento de las exigencias de respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos a cargo de todas las autoridades.

Es importante enfatizar que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos humanos<sup>57</sup> y que se visibilizan con mayor amplitud e interconexión desde la seguridad humana<sup>58</sup> corresponde en primer lugar a las

---

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 20.

<sup>57</sup> Ricardo Alberto Ortega Soriano *et al.*, “Deberes específicos de prevención, investigación y sanción”, en *reformaDH*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (Módulo 6), 2013, pp. 16-19, disponible en <<http://www.reformadh.org.mx/index.php/acervo>>, página consultada el 7 de abril de 2014.

<sup>58</sup> E. Dorothy Estrada Tanck, *op. cit.*, p. 45.

autoridades estatales de cada país, y de manera subsidiaria a la comunidad internacional; por lo tanto, más que estas últimas, los sujetos directamente obligados a materializar la seguridad humana y los derechos humanos son todas las primeras.

Con base en todo lo anterior, la vinculación entre seguridad humana, desarrollo humano y derechos humanos se vislumbra no sólo como posible sino también deseable, pues

[El] concepto de seguridad humana brinda un marco para pensar holísticamente: el desarrollo es esencial para mejorar las condiciones de vida de la población y visualiza elementos objetivos respecto a ésta (tiene un valor positivo: “permitir que el individuo prospere”). La seguridad es la protección frente a las amenazas (tiene valor negativo: “permitir que el individuo sobreviva”) [y a su vez] busca asegurar la protección y promoción de los derechos humanos.<sup>59</sup>

En resumen, la construcción de una noción de seguridad humana debe dirigirse a la reafirmación del gran cúmulo de obligaciones que tiene el Estado frente a las personas –derechos humanos–, las cuales permitirían a la sociedad en su conjunto y a las personas en lo individual el mejoramiento de sus condiciones de vida –desarrollo humano.

## Bibliografía

APARICIO WILHELMI, MARCO, Y GERARDO PISARELLO, “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en Jordi Bonet Pérez, y Víctor M. Sánchez (eds.), *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Barcelona, Huygens, 2008, pp. 139-162.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/64/701, 8 de marzo de 2010, 19 pp.

---

<sup>59</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, *op. cit.*, p. 15.

- BÁRCENA COQUI, MARTHA, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, febrero de 2000, pp. 9-31.
- CDHDF, *Elementos básicos para comprender los derechos humanos y el trabajo que desarrolla la CDHDF*, México, CDHDF (serie Capacitación interna, núm. 6), 2011, 50 pp.
- , *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, 351 pp.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY FRANCISCO DE VITORIA O. P., A. C., *Manual para promotoras y promotores juveniles en derechos humanos*, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C., 2009, 216 pp.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, Washington, D. C., CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, 125 pp., disponible en <[www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.
- DEPENDENCIA DE SEGURIDAD HUMANA. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2014.
- ESTRADA TANCK, E. DOROTHY, “Seguridad humana y derechos humanos en el derecho internacional: encrucijadas y posibilidades”, en *Bien Común. Revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández*, núm. 203, México, diciembre de 2011, pp. 37-47.
- FERNÁNDEZ, EUSEBIO, “El problema del fundamento de los derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1982, pp. 73-112, disponible en <[http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8227/1/problema\\_fernandez\\_\\_ADH\\_1982.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/8227/1/problema_fernandez__ADH_1982.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.
- FERRAJOLI, LUIGI, “Sobre los derechos fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 15, México, IJ-UNAM, julio-

- diciembre de 2006, pp. 113-136, disponible en <<http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15/CUC1505.pdf>>, página consultada el 8 de diciembre de 2013.
- FUENTES JULIO, CLAUDIA, “Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 33-54.
- HOWARD-HASSMANN, RHODA E., “Human Security: Undermining Human Rights?”, en *Human Rights & Human Welfare*, working paper núm. 63, 3 de enero de 2011, 34 pp., disponible en <<http://www.du.edu/korbel/hrhw/workingpapers/2011/63-hassmann-2011.pdf>>, página consultada el 8 de diciembre de 2013.
- LANG, MIRIAM, Y DUNIA MOKRANI (COMPS.), *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala, 2012, 323 pp.
- MACK, ANDREW, “El concepto de seguridad humana”, en *Promoting Security: But How and Forwhom?*, Bonn, BICC (Brief núm. 30), octubre de 2004.
- MEDINA QUIROGA, CECILIA, Y CLAUDIO NASH ROJAS, *Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho-Universidad de Chile, 2007.
- NEF, JORGE, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Rojas Aravena, Francisco, y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flacso-Chile/UNESCO, 2002, pp. 29-61.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “¿Qué son los derechos humanos?”, disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>, página consultada el 30 de mayo de 2014.
- ORTEGA SORIANO, RICARDO ALBERTO, *et al.*, “Deberes específicos de prevención, investigación y sanción”, en *reformADH*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (Módulo 6), 2013, 66 pp., disponible en <<http://www.reformadh.org.mx/index.php/acervo>>, página consultada el 7 de abril de 2014.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-77.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, PNUD/Tercer Mundo, 1990, 257 pp.
- , *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, PNUD, 2013, 265 pp.

- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nos\\_tats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nos_tats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.
- RODRÍGUEZ ALCÁZAR, JAVIER, “La noción de ‘seguridad humana’: sus virtudes y peligros”, en *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 11, 2005, 16 pp., disponible en <<http://polis.revues.org/5805>>, página consultada el 29 de mayo de 2014.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, Y ANDREA ÁLVAREZ MARÍN, “Seguridad humana. Un estado del arte”, en Francisco Rojas Aravena, (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 9-32.
- SERRANO, SANDRA, Y DANIEL VÁZQUEZ, “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”, en CDHDF, *Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de inducción*, México, CDHDF (col. Cuadernos de Capacitación), 2011, pp. 205-268.
- , “Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción”, en *reformADH*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF (Módulo 5), 2013, 42 pp., disponible en <<http://www.reformadh.org.mx/index.php/acervo>>, página consultada el 7 de abril de 2014.

PRIMERA PARTE

**Reflexiones sobre el concepto de la seguridad  
humana y sus perspectivas teóricas**



# HISTORIA DE LA SEGURIDAD HUMANA Y RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

Úrsula Oswald Spring\*

---

\* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

## **Resumen**

En el presente texto se realiza un análisis histórico-conceptual sobre el surgimiento del concepto de seguridad humana y sobre la forma en que éste ha sido construido desde las diversas posturas que lo acuñan; todo con la finalidad de presentar elementos para aplicar la idea de la seguridad humana a la resolución de las problemáticas actuales en los ámbitos nacional e internacional de la mano de un fortalecimiento conceptual y pragmático de ella.

*Palabras clave:* seguridad humana, seguridad alternativa, desarrollo histórico, derecho internacional, vulnerabilidad social.

## Introducción

EL TÉRMINO *SEGURIDAD* HA SUFRIDO cambios amplios a lo largo de la historia. Tradicionalmente se le ha relacionado con el control militar y político sobre el territorio y la legítima defensa del Estado para proteger la soberanía nacional. El fin de la Guerra Fría, la teoría del riesgo global,<sup>1</sup> la posmodernidad reflexiva<sup>2</sup> y la globalización regresiva<sup>3</sup> han obligado a los científicos a reconceptualizar la seguridad desde una visión objetiva y subjetiva.<sup>4</sup> Han incluido la intersubjetiva,<sup>5</sup> donde los propios actores definen la seguridad como acto del habla aceptado por una audiencia determinada.<sup>6</sup> Con este planteamiento hay que definir qué objeto está amenazado, cuáles valores están en riesgo, quién emite las amenazas, a través de qué medios y cuándo. Dentro de estas discu-

---

<sup>1</sup> Ulrich Beck, “Living in and Coping with World Risk Society”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 11-16.

<sup>2</sup> Anthony Giddens, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

<sup>3</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton, 2003.

<sup>4</sup> Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol”, en Arnold Wolfers (ed.), *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, pp. 147-165.

<sup>5</sup> Alexander Wendt, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 391-425.

<sup>6</sup> Barry Buzan *et al.*, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

siones teóricas el objeto de estudio se alejó de la visión tradicional del Estado hobbesiano y se reorientó hacia los seres humanos.<sup>7</sup>

El presente texto inicia después de esta breve introducción con una discusión sobre la evolución del término *seguridad*. En segundo lugar, analizará la seguridad humana (SH) desde cuatro pilares: la ausencia de amenazas, de necesidades, de desastres y la capacidad de vivir con dignidad y en un Estado de derecho. Como fenómeno intersubjetivo la consolidación de la seguridad depende de la reducción de la vulnerabilidad social para mejorar la SH. Después se abordará el impacto de esta última en la política de seguridad y se propondrá una reconceptualización de la seguridad que integre la SH, la de género y la ambiental en una *gran seguridad*.<sup>8</sup> Finalmente los apuntes conclusivos plantearán la integración de tres comunidades epistémicas: la del cambio climático, la de la reducción de desastres y la del desarrollo,<sup>9</sup> con el fin de generar procesos de adaptación y resiliencia que sean capaces de superar las adversidades naturales y socioeconómicas.

## ¿Qué es seguridad en el siglo xxi?

A raíz de los horrores causados por genocidios, bombas atómicas, hambrunas y destrucción ambiental ha surgido una mayor humildad en el mundo desarrollado. Se empezaron a revisar críticamente los ideales civilizadores occidentales, aunque dentro de un marco de tendencias individualistas y subjetivistas que suelen fragmentar la visión de los problemas existentes. En el campo científico, la psicología de Jean Piaget, entre otros, cambió el método de análisis, y

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>8</sup> Úrsula Oswald Spring, "A Huge Gender Security Approach: Towards Human, Gender, and Environmental Security", en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1157-1181.

<sup>9</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.

la sociología de Ulrich Beck<sup>10</sup> y Anthony Giddens<sup>11</sup> postuló una *posmodernidad reflexiva*. Otro cambio conceptual se presentó en el campo político donde el Estado-nación, fincado en la soberanía territorial, el uso legítimo de la fuerza y armas cada vez más destructivas, ha tenido que ceder terreno a la globalización.<sup>12</sup> Actores financieros anónimos y leyes no escritas siguen concentrando la riqueza mundial en cada vez menos manos y someten a Estados, gobernantes y ciudadanos a sus dictados. En esta nueva coyuntura socioeconómico y política emergen amenazas y peligros nuevos, y se abren múltiples espacios a las ciencias sociales para reconceptualizar el término de seguridad económica.

*Seguridad* es en sí un concepto vago y se refiere a marcos de referencia, dimensiones, personas, grupos, hechos, áreas, circunstancias y condiciones históricas cambiantes, y no sólo a amenazas a la soberanía nacional. Seguridad es por lo tanto un valor básico del bienestar humano y una meta para cualquier comunidad, Estado-nación u organización internacional. Por ello, la seguridad se redefine en cada contexto cultural y se expresa en experiencias y percepciones, pero se precisa en lo que los políticos y los medios masivos de comunicación escriben y señalan acerca de su contenido.<sup>13</sup>

La reconceptualización de la seguridad tiene múltiples fuentes y acercamientos en las ciencias sociales que rebasan el entendimiento de la Carta Magna de las Naciones Unidas cuando promovió la paz y la seguridad para todas las naciones después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. *Seguridad* ha sido también una idea clave en el desarrollo de las naciones y aunque parece ser un concepto sencillo que se ha utilizado en la mayoría de los discursos gubernamentales como seguridad común, seguridad nacional, seguridad ante el crimen organizado, etc., tiene muchas más implicaciones. Al usar únicamen-

---

<sup>10</sup> Ulrich Beck, *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure, 2001; Ulrich Beck, "Living in and Coping with World Risk Society", *op. cit.*; y Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim, *El normal caos del amor. Las nuevas formas de la relación amorosa*, Barcelona, Paidós, 2001.

<sup>11</sup> Anthony Giddens, *op. cit.*

<sup>12</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*, Madrid, Taurus, 1987; y Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus, 1987.

te la seguridad tradicional militar se subestiman muchos valores sociales<sup>14</sup> o símbolos acordados que, cuando se infringen, penetran en lo más profundo de lo simbólico donde aparecen los riesgos, miedos y desórdenes objetivos y subjetivos. Por ello el concepto de “seguridad es ambiguo y elástico en su entendimiento”.<sup>15</sup>

Arnold Wolfers<sup>16</sup> precisó dos elementos: “seguridad, en el *sentido objetivo*, mide la ausencia de amenazas hacia valores adquiridos y en el *sentido subjetivo*, la ausencia de miedo que tales valores pudieran ser atacados”.<sup>17</sup> El acercamiento constructivista insiste en que la seguridad es concebida como resultado de procesos sociales e interacciones políticas donde ideas, percepciones de la realidad, conocimientos, representaciones sociales e identidades<sup>18</sup> son socialmente construidos y se encuentran en permanente transformación.

---

<sup>14</sup> En la tradición occidental el término fue creado por Cicerón (45 a. C.) y Lucrecia, pero fue Thomas Hobbes (1651) quien lo asoció con un Estado autoritario y represivo. A partir del siglo XVII, con la formación de los Estados modernos se ha transformado en un concepto clave de la política exterior y militar y se reflejó en las leyes internacionales (Kant). Woodrow Wilson basó la Constitución de la Liga de las Naciones (1919) en la seguridad colectiva y en la Carta de las Naciones Unidas (1945), que se relaciona con la paz y la seguridad. Véanse Hans Günter Brauch, *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 1/2005), 2005; y Hans Günter Brauch, “Human Security Concept in Policy and Science”, en Hans Günter Brauch et al. (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, op. cit., pp. 965-990.

<sup>15</sup> Robert Art, “Security”, en Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 821.

<sup>16</sup> Arnold Wolfers, op. cit.

<sup>17</sup> En el marco de sociedades democráticas modernas y postindustriales se toma distancia de ciertos postulados de la Ilustración, particularmente de la idea del progreso como motivación última de la historia universal donde todas las personas alcancen su bienestar. Estas ideas eurocéntricas y posteriormente occidentales niegan la participación de culturas milenarias y sociedades tradicionales en la construcción del mundo contemporáneo, en especial para encontrar caminos pacíficos de convivencia, de bienestar y de cuidado con la naturaleza –hinduismo, confucianismo, jainismo–. Véase Roy Preiswerk, *Létnocentrisme*, Lausana, Ed en Bas, 1987.

<sup>18</sup> Serge Moscovici, “The Phenomenon of Social Representations”, en Robert M. Farr y Serge Moscovici (eds.), *Social Representations*, Nueva York, Cambridge University Press, 1984; Serge Moscovici, “Social consciousness and its history”, en *Culture and Psychology*, núm. 4, 1998, pp. 411-429; y Serge Moscovici, “The History and Actuality of Social Representations”, en *Social Representations. Explorations in Social Psychology*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.

La seguridad contiene elementos estructurales<sup>19</sup> que se anclan socialmente donde la objetivación permite proyectarlos al exterior en forma de propósitos concretos<sup>20</sup> que a la vez ayudan a interpretar la realidad social compleja de manera más sencilla. Stefano Guzzini<sup>21</sup> propone que “la construcción social del conocimiento es la construcción de la realidad social”. Este planteamiento puede llevar a científicos sociales hacia un relativismo absoluto donde todo fenómeno se torna subjetivo; sin embargo, fue contrarrestado por el positivismo científico androcéntrico donde las explicaciones de los fenómenos socio-naturales representan la única realidad objetiva,<sup>22</sup> expresada en leyes, normas y ciclos propios de la física, la química y a veces, la biología. Este planteamiento es ajeno a las intenciones o intervenciones de los científicos.

En el debate expuesto los constructivistas entienden a la “seguridad (como) lo que los actores hacen de la misma”,<sup>23</sup> lo que convierte el concepto en *intersubjetivo*. Barry Buzan,<sup>24</sup> Ole Wæver y Jaap de Wilde –la Escuela de Copenhague de Estudios Críticos de Seguridad–<sup>25</sup> no definieron el término seguridad sino que lo analizaron como proceso intersubjetivo. Ole Wæver<sup>26</sup> desarrolló el

<sup>19</sup> Michael A. Hogg y Dominic Abrams, *Social Identification: A Social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes*, Londres, Routledge, 1988.

<sup>20</sup> Gerard Duveen, “Psychological Developmental as a Social Process”, en Leslie Smith *et al.* (eds.), *Piaget, Vygotsky and Beyond: Future Issues for Developmental Psychology and Education*, Londres, Routledge, 1997, p. 87.

<sup>21</sup> Stefano Guzzini, “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, en *European Journal of International Relations*, núm. 6, 2000, pp. 147-182.

<sup>22</sup> De acuerdo con los positivistas la objetividad debería cumplir los siguientes criterios: los resultados obtenidos han de reproducirse independientemente del investigador, necesitan ser medibles y reproducibles en cualquier circunstancia, tienen que ser neutrales y estar sujetos a la *navaja de Occam*, consistente en una explicación teórica sencilla del conjunto del fenómeno que predominará sobre la explicación más compleja.

<sup>23</sup> Alexander Wendt, *op. cit.*

<sup>24</sup> Barry Buzan, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.

<sup>25</sup> Barry Buzan *et al.*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Ole Wæver, “Peace and Security: Two Evolving Concepts and their Changing Relationship”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008, pp. 99-112; y Ole Wæver, “The Changing Agenda of Societal Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, *op. cit.*, pp. 581-593.

término de *seguritización*<sup>27</sup> que se entiende como “un proceso discursivo y político, mediante el cual un entendimiento subjetivo se construye dentro de una comunidad política”. Representa un “acto del habla [...] donde un actor convence a la audiencia de que existe una amenaza hacia un objeto de referencia específico y lo define como *amenaza existencial*, lo que le otorga el derecho de emplear *medidas extraordinarias* para enfrentarla.”<sup>28</sup> En cualquier proceso de seguritización la construcción de la amenaza externa tiene que ser plausible y aceptada por la audiencia. Por ello David A. Baldwin<sup>29</sup> definió a la seguridad como una “probabilidad baja de daños hacia valores adquiridos”, y se preguntó seguridad de quién, seguridad para qué valores, cuánta seguridad, ante qué amenazas, a través de qué medios, a qué costos y en qué tiempo.

En esta reconfiguración se amplió el entendimiento de la seguridad<sup>30</sup> hacia la seguridad económica, social y política. En 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo profundizó hacia la seguridad humana<sup>31</sup> y Úrsula Oswald<sup>32</sup> hacia la seguridad de género (véase cuadro 1). Diversas dependencias gubernamentales y académicas han sectorizado la seguridad en

<sup>27</sup> Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiiich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009. Disponible en <<http://www.crim.unam.mx>>, página consultada el 14 de julio de 2014.

<sup>28</sup> Ole Wæver, “The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-sovereign Security Orders”, en Morten Kelstrup y Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, Londres, Routledge, 2000, p. 250.

<sup>29</sup> David A. Baldwin, “The Concept of Security”, en *Review of International Studies*, vol. 23, núm. 1, enero de 1997, pp. 12-18.

<sup>30</sup> Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1989, pp. 162-177.

<sup>31</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp. Hans Günter Brauch, *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, op. cit.; Hans Günter Brauch, *Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts*, Bonn, UNU-EHS (InterSecTions, núm. 2/2005), 2005; Francisco Rojas Aravena, “Seguridad en el continente americano: desafíos, percepciones y conceptos”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, op. cit., pp. 607-634; y Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.

<sup>32</sup> Úrsula Oswald Spring, “A Huge Gender Security Approach: Towards Human, Gender, and Environmental Security”, op. cit.; y Úrsula Oswald Spring, “Environmentally-Forced Migration in Rural Areas: Security Risks and Threats in Mexico”, en Jürgen Scheffran et al. (eds.), *Climate Change*,

energética, urbana, del agua,<sup>33</sup> de alimentos,<sup>34</sup> de salud<sup>35</sup> y otras.<sup>36</sup> A pesar de estos avances teóricos, las securitizaciones no han cuestionado el origen ni el meollo de las relaciones de poder caracterizadas como autoritarias, violentas, excluyentes y jerárquicas, las cuales se han desarrollado durante miles de años como patriarcado. Es Michel Foucault<sup>37</sup> quien ha convertido la vida en objeto principal de referencia al demostrar que la gobernanza liberal se está volviendo un imaginario global incluyente y, por lo tanto, en condición de un estado global de guerra civil acompañada por la violencia y la necesaria represión. Al deconstruir la historia de la sexualidad, Foucault<sup>38</sup> entendió los mecanismos profundos y sutiles del ejercicio de poder basados en la discriminación<sup>39</sup> donde

---

*Human Security and Violent Conflict. Challenges for Societal Stability*, Berlín, Springer, 2012, pp. 315-350.

- <sup>33</sup> Úrsula Oswald Spring, *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, México, Coltlax/Conacyt, 2005; Úrsula Oswald Spring, "Environmentally-Forced Migration in Rural Areas: Security Risks and Threats in Mexico", *op. cit.*; y Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, *op. cit.*
- <sup>34</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, *The State of Food Insecurity in the World 2006. Eradicating world hunger-taking stock ten years after the World Food Summit*, Roma, FAO, 2006; y Tim Lang y Michael Heasman, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, Londres, Earthscan, 2004.
- <sup>35</sup> Úrsula Oswald Spring (coord.), *Retos de la investigación del agua en México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM/Conacyt, 2011.
- <sup>36</sup> Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, *op. cit.*; Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, *op. cit.*; y Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, *op. cit.*
- <sup>37</sup> Michel Foucault, "Society must be Defended". *Lectures at the Collège de France, 1975-76*, Nueva York, Picador, 2003; y Michel Foucault, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-79*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.
- <sup>38</sup> Michel Foucault, *Historia de la sexualidad. 2. El uso de los placeres*, 9ª ed., México, Siglo XXI, 1996.
- <sup>39</sup> El término *discriminación* se refiere a un trato injusto y dañino hacia una persona o grupo social por razones de prejuicio. Se finca en el rechazo del otro por motivos de raza, sexo, edad, género, casta, ser migrante, discapacidad, religión u otro. La exclusión utiliza la discriminación como mecanismo para alcanzar ventajas al provocar desigualdad social, política, de género, educativa y profesional. Este proceder crea obstáculos estructurales que impiden alcanzar equidad, es decir los mismos derechos y metas sociales para todos y todas. La discriminación no sólo afecta el bienestar, la salud y el desarrollo sino también los derechos humanos y los derechos de las y los niños, donde la población infantil indígena es la más rezagada. Por lo mismo, se debe hablar de

la violencia de género es central para reproducir el sistema, lo que limita la seguridad humana cuyo desarrollo histórico se analizará en el siguiente apartado.<sup>40</sup>

CUADRO 1. Ampliación y profundización de la seguridad

Nivel de expansión	Determinación. ¿Cuál seguridad?	Modo de expansión, objeto de referencia. ¿seguridad para quién?	Valores en riesgo. ¿Seguridad de qué?	Fuertes amenazas. ¿Seguridad de quién o de qué?
Sin expansión	Nacional (dimensión política, militar)	El Estado.	Soberanía, integridad territorial.	Otros Estados, terrorismo, actores subestatales, guerrilla.
Aumentado	Societal	Naciones o grupos sociales vulnerables.	Unidad nacional e identidad nacional.	(Estados) naciones, inmigrantes, culturas ajenas.
Radical	Humana	Individuos (humanidad).	Supervivencia, calidad de vida, integridad cultural.	El Estado, globalización, naturaleza, cambio climático, pobreza, fundamentalismo.
Ultraradical	Ambiental	Ecosistema urbano y agrícola.	Sustentabilidad.	Naturaleza, humanidad.
Transradical	De género	Mujeres, niños, personas indígenas, y adultas mayores, y minorías.	Relaciones de género, equidad, identidad, relaciones sociales.	Patriarcado, instituciones totalitarias (elites, gobiernos, religiones, cultura), intolerancia.

**Fuente:** Bjørn Møller, “National, Societal and Human Security: Discussion-Case Study of the Israel-Palestine Conflict”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlín, Spinger, 2003, pp. 277-288; Úrsula Oswald Spring, “Sustainable Development with Peace Building and Human Security”, en Mostafa K. Tolba (ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System*, vol. 1, Nueva York, Cambridge University Press/Earth Science Publisher, 2001, pp. 873-916; y Úrsula Oswald Spring, “A Huge Gender Security Approach: Towards Human, Gender, and Environmental Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1157-1181.

pobreza perversa, ya que estos infantes tendrán limitantes estructurales en su desarrollo personal e intelectual, además de que estarán expuestos más fácilmente a enfermedades y accidentes. Véase Úrsula Oswald Spring, “Reconceptualizar la seguridad ante los riesgos del cambio climático”, en Simone Lucatello y Daniel Rodríguez (coords.), *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México. ¿Cambio social o crisis ambiental?*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/UNAM, 2011, pp. 23-48.

<sup>40</sup> Serena Eréndira Serrano Oswald, “The Impossibility of Securitized Gender vis à vis ‘Engendering’ Security”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, op. cit., pp. 1143-1156.

## Seguridad humana

### *Historia del concepto*

Ante los riesgos existentes, la ciencia y la tecnología han avanzado como nunca antes en la historia de la civilización humana,<sup>41</sup> donde la tecnología militar ha transferido diversos conocimientos hacia la sociedad civil (microondas, internet, aviación, nanotecnología, genética, entre otros). Éstos se están gestando en forma exponencial y no han dado tiempo a la sociedad para adaptar su estructura social a la creciente complejidad, lo que conlleva nuevas inseguridades.<sup>42</sup> Ante riesgos desconocidos, tanto los organismos multilaterales como académicos se han preocupado por desarrollar nuevas herramientas teóricas y éticas para entender y explicar esta realidad transformada. Los crecientes riesgos se expresan en peligros naturales y sociales altamente complejos que superan el entendimiento tradicional de la seguridad militar. Es precisamente en esta coyuntura cuando se inicia el desarrollo del concepto de seguridad humana.<sup>43</sup>

La SH tiene su origen con Arthur Westing<sup>44</sup> cuando analizó el impacto de herbicidas arrojados al bosque durante la guerra en Vietnam. Descubrió que el agente naranja tenía consecuencias mutagénicas al estar frecuentemente asociado con dioxinas, lo que agravaba los efectos negativos en la salud humana y natural. En 1990 se discutió por primera vez el concepto de SH en Costa Rica, cuando el presidente Óscar Arias citó a una mesa redonda Norte-Sur con el tema de *economía de paz*. Buscó encontrar un *nuevo concepto de seguridad global*, donde la “orientación de defensa y política exterior cambiará de objetivos

<sup>41</sup> Úrsula Oswald Spring, “Sustainable Development with Peace Building and Human Security”, en Mostafa K. Tolba (ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System*, vol. 1, Nueva York, Cambridge University Press/EOLSS Publisher, 2001, pp. 873-916.

<sup>42</sup> Ulrich Beck, “Living in and Coping with World Risk Society”, *op. cit.*

<sup>43</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Nueva York, Mundi-Prensa, 1998; y Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*

<sup>44</sup> Arthur H. Westing, *Ecological Consequences of the Second Indochina War*, Estocolmo, Almquist & Wiksell/SIPRI, 1976; y Arthur H. Westing (ed.), *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

casí exclusivamente militares [...] hacia un entendimiento más amplio para una seguridad de los individuos, libres de violencia social, estrés económico y degradación ambiental”; y concluyó que sólo mediante el vencimiento de la inseguridad individual se podían “superar los obstáculos para una plena realización de los individuos”.

En 1999, al conmemorar 100 años de la humanización de la guerra en La Haya –en 1899 se fundó la Cruz Roja Internacional y se promulgó la protección de los heridos en campos de batalla y los presos militares–, se presionó socialmente a los gobiernos para eliminar las guerras y privilegiar la negociación hacia una paz duradera con sustentabilidad y se homenajeó a las organizaciones sociales que habían obtenido el premio Nobel de la Paz por su lucha contra las minas antipersonales y pequeñas armas. Ese año se fundó entre Noruega y Canadá la Red de Seguridad Humana y por iniciativa de Canadá se trató por primera vez el tema de SH en el Consejo de Seguridad.

La sistematización de la SH se remonta a MahBub ul Haq, de Bangladesh, quien introdujo el concepto en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*,<sup>45</sup> fue retomado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en un diálogo global, pero la institución fue castigada con el retiro del subsidio gubernamental estadounidense. A partir de entonces se ha consolidado el concepto de SH y se afinó con el documento *Human Security Now*, a cargo de Sadako Ogata y Amartya Sen.<sup>46</sup>

En su tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003, la Organización de los Estados Americanos (OEA) elaboró la Declaración sobre Seguridad en las Américas; y en 2005 la Asamblea General de las Naciones Unidas redactó un documento sobre SH. En 2006 Japón y México fundaron y coordinaron el Grupo de los Amigos de la Seguridad Humana, y en las asambleas generales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hubo debates informales sobre SH en 2008, 2010 y 2011. En 2010 y 2012 el secretario general de la ONU entregó a la Asamblea General un informe sobre los avances globales de la SH.

<sup>45</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*

<sup>46</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *op. cit.*

*Cuatro pilares de la seguridad humana*

Sin duda alguna, la SH representa un anhelo para todo ser humano. Por ello, numerosos científicos se han abocado a precisarla y a darle un contenido político-analítico. La SH tiene como referente al individuo, la comunidad, la humanidad y sus diversas interrelaciones. Su primer peligro reside en la pérdida de la subsistencia y la calidad de vida,<sup>47</sup> amenazadas por el cambio climático global, la globalización económica-financiera-comercial,<sup>48</sup> la alimentación transnacional,<sup>49</sup> la concentración de la riqueza en grupos cada vez más reducidos (elite mundial) y la homogenización cultural,<sup>50</sup> en manos de corporaciones transnacionales y organismos multilaterales. Estos procesos han sido acompañados por avances tecnológicos, de infraestructura y de conocimientos que se reflejan en servicios mundiales de salud, educación, agua potable, saneamiento, etc.; a la vez que representan nuevos riesgos a la SH por la homogeneización cultural que está destruyendo las bases milenarias de una solidaridad comunitaria.

Claudia F. Fuentes y Hans Günter Brauch<sup>51</sup> sistematizaron los estudios acerca del concepto de SH y sintetizaron cuatro pilares complementarios de la SH

<sup>47</sup> Úrsula Oswald Spring, “Economía solidaria, actividades productivas, desastres e innovación microempresarial ante el cambio climático”, en Félix Cadena Barquín (ed.), *De foro a foro. Contribuciones y perspectivas de la economía solidaria en México en el contexto de crisis global*, México, FLASEP, 2009, pp. 77-98.

<sup>48</sup> José Luis Calva (coord.), *Alternativas para México*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Iiec-UNAM, 2007, pp. 207-230.

<sup>49</sup> Úrsula Oswald Spring, “Aspectos bioéticos de los transgénicos y sus efectos en la salud y el ambiente”, en Beat Schmid (comp.), *Libre comercio: promesas versus realidades*, San Salvador, Fundación Heinrich Böll/Econoprint, 2000, pp. 115-125; Úrsula Oswald Spring, “Food as a New Human and Livelihood Security Challenge”, en Brauch, Hans Günter, et al. (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, op. cit., pp. 471-500; y Úrsula Oswald Spring, “Genetically Modified Organisms: A Threat for Food Security and Risk for Food Sovereignty and Survival”, en Hans Günter Brauch et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, op. cit., pp. 1019-1042 y PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, PNUD, 2014.

<sup>50</sup> Lourdes Arizpe, *Los retos culturales de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CRIM-UNAM, 2004.

<sup>51</sup> Hans Günter Brauch, *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, op. cit.; Hans Günter Brauch, *Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts*, op. cit.; Hans Günter Brauch, “Human Security Concept in Policy and Science”,

desarrollados durante la última década: *a*) la ausencia de amenazas, donde se reducen los peligros de perder la vida por minas antipersonales, armas pequeñas, y crimen y deterioro de condiciones naturales que obligan a la población a migrar;<sup>52</sup> *b*) la ausencia de necesidades, miedos y riesgos por pobreza, enfermedades, hambre, desempleo y accidentes;<sup>53</sup> *c*) la ausencia de desastres naturales, al reducir la vulnerabilidad socioambiental para que eventos naturales no se conviertan en desastres sociales,<sup>54</sup> y *d*) la seguridad para vivir con dignidad en un Estado de derecho<sup>55</sup> con leyes equitativas que se aplican y que propician bienestar, fomentan la participación y la equidad de género, y privilegian la resolución pacífica de conflictos.

#### AUSENCIA DE AMENAZAS: ENFOQUE NORUEGO Y CANADIENSE

El PNUD, apoyado por investigadores canadienses, definió el concepto de SH como “la protección ante amenazas de enfermedades, hambre, desempleo, crimen, conflictos sociales, represión política y peligros ambientales”.<sup>56</sup> La reivindicación de los derechos humanos, primero el derecho a la vida y después el cumplimiento de los derechos de primera, segunda y tercera generación, exige un marco legal global que sea capaz de aplicarse en todo el planeta. No obs-

---

*op. cit.*; y Claudia F. Fuentes Julio y Hans Günter Brauch, “The Human Security Network: A Global North-South Coalition”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, *op. cit.*, pp. 991-1002.

<sup>52</sup> Este enfoque fue promovido por la Unesco y encontró eco en el Human Security Network, pero también en Canadá obtuvo su expresión política.

<sup>53</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2003.

<sup>54</sup> Janos Bogardi y Hans Günter Brauch, “Global Environmental Change: A Challenge for Human Security. Defining and conceptualising the environmental dimension of human security”, en Andreas Rechkemmer (ed.), *UNEO-Towards and International Environmental Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

<sup>55</sup> Kofi A. Annan, *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, ONU, 2005.

<sup>56</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*, p. 23.

tante, tanto la visión como el contenido de tales derechos humanos parten de una visión occidental propia de la idiosincrasia individualista. Cada vez más, los países del Sur<sup>57</sup> exigen derechos comunitarios tradicionales, como leyes comunitarias de acceso a la tierra comunal y los recursos naturales, relaciones sociales y de solidaridad, y cuidado de la madre tierra. Todas estas prácticas ancestrales colisionan con las occidentales privatizadoras y destructoras de los recursos naturales sustentadas en el derecho internacional existente –Organización Mundial de Comercio, con las patentes, derechos de autor y de propiedad intelectual; bioprospección frente a la medicina tradicional; extracción depredadora de petróleo, gas y minerales en aras de ganancias altas frente al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como plantas, animales, agua, etc.–.<sup>58</sup> El resultado de este sistema legal individualista fue la conquista, el saqueo, la esclavitud y ahora el neoliberalismo con la sobreexplotación de los recursos naturales, la destrucción de los servicios ecosistémicos y la concentración de la riqueza en pocas manos, con lo cual el planeta entero está amenazado y el futuro de la humanidad ha sido puesto en entredicho.

El enfoque canadiense se basa en estas leyes internacionales y los derechos humanos. Ha promovido la consolidación de la Corte Internacional de Justicia y de mecanismos nacionales, regionales y locales capaces de impartir justi-

---

<sup>57</sup> En 2010 Bolivia llevó a la Cumbre de Cancún su concepto de *vivir bien* o *derecho a la vida*, según el cual todo ser humano debería vivir en armonía con la naturaleza y los demás seres humanos. Ninguna nación puede, a costa de intereses individuales, dañar a otras naciones y a la Madre Tierra (la *Pacha Mama*).

<sup>58</sup> En el pasado los conquistadores impusieron a sus colonias sistema legales fincados en leyes occidentales –leyes romanas, Código Napoleónico– donde se protegía la propiedad privada y la acumulación de capital, mientras que se descuidaban los procesos de reparto de riqueza y la solidaridad con los que menos tenían. Actualmente se está discutiendo cómo recuperar estos derechos colectivos que permitirían la evolución y supervivencia de los pueblos originarios. Las leyes del pueblo romaní, que no cuenta con un territorio pero que dispone de códigos de conducta, sanciones sociales y un sistema de justicia, abren alternativas en este sentido. Véanse Lorenzo Armendáriz García, “El proceso organizativo del pueblo Rom de América: un camino para ser visibles”, en Úrsula Oswald Spring (ed.), *Resolución no violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, México, CRIM-UNAM/Coltlix/Claip/Fundación Heinrich Böll, 2004, pp. 159-172; y Claudia Andrea Rojas Venegas, “Kriiss romaní: el sistema jurídico transnacional y desterritorializado del pueblo rom”, en Úrsula Oswald Spring (ed.), *Resolución no violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, op. cit., pp. 173-188.

cia con dignidad y equidad. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*<sup>59</sup> se impulsó la capacitación de gobiernos locales, nacionales y líderes con el fin de mejorar los procesos de democracia, garantizar el respeto a las minorías y alcanzar una gobernanza participativa. Un tema crucial de la SH es la prevención y resolución *noviolenta* de conflictos y la reconstrucción postconflicto, donde minas antipersonales,<sup>60</sup> niños soldados, armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional, la trata de personas y el tráfico de órganos humanos, de drogas y los secuestros minan la SH. Quedó claro que los procesos preventivos fincados en la democratización, transparencia, justicia imparcial, empresas honestas, educación global, capacitación, reducción de tensiones y redistribución de riqueza son prácticas necesarias para garantizar aun a los más pobres el bienestar, la calidad de vida y la oportunidad de desarrollarse sin que tengan que cambiar su cosmovisión.

#### AUSENCIA DE NECESIDADES Y MIEDOS: ENFOQUE JAPONÉS

La ausencia de necesidades y miedos propone la reducción de la vulnerabilidad social donde la erradicación de la pobreza extrema está en el centro de las políticas públicas.<sup>61</sup> En el informe *Human Security Now* Sadako Ogata y Amartya Sen sistematizaron el enfoque japonés de la SH basado en la protección de la población ante conflictos armados y violencia pública por la proliferación de armas; los fondos y protección a civiles en situaciones de postconflicto; y el desarrollo de normas, leyes e instituciones que protejan a las personas vulnerables y resuelvan los problemas de la inseguridad pública. Diagnosticaron que en el mundo más de 800 000 personas están perdiendo la vida por la violencia y

<sup>59</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2005.

<sup>60</sup> Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, suscrita en Ottawa el 3 de diciembre de 1997.

<sup>61</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *op. cit.*; y Organización de las Naciones Unidas, *The Millennium Development Goals Report 2014*, Nueva York, ONU, 2014, disponible en <<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>>, página consultada el 14 de julio de 2014.

alrededor de 2 800 millones sufren por pobreza, enfermedades, analfabetismo, falta de agua potable y saneamiento, viviendas precarias y otros males sociales asociados a la marginación.

Del discurso feminista se ha retomado el concepto de *empoderamiento* para reforzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde la supresión de la pobreza y la equidad de género se debería combinar con el otorgamiento de servicios básicos y calidad de vida (agua potable, saneamiento, educación pública, prevención de hambrunas, erradicación del hambre, reducción de la mortalidad infantil y materna), y con actividades que permitan ganarse la vida con dignidad. No habrá bienestar si no se reduce la sobreexplotación y la contaminación de los recursos naturales. Las metas de un desarrollo sustentable se combinan entonces con la responsabilidad del Estado para garantizar el acceso a los servicios básicos de salud y educación, la cual actualmente está amenazada por los procesos de una globalización regresiva.

En dicho informe se diseñó un modelo de ayuda para el desarrollo de los países pobres en manos del Banco Mundial y otros organismos multilaterales donde las naciones deberían poner a los seres humanos en el centro de atención: “al proteger a las personas ante amenazas críticas y persistentes con el fin de empoderarlas para que se encarguen de sus vidas. Esto exige crear oportunidades genuinas para la gente de vivir con seguridad y dignidad y de ganar su sostén diario”.<sup>62</sup>

Así, la SH se finca en la protección y el empoderamiento de los más vulnerables. Ello significa políticas públicas y compromisos sociales y económicos claros y con esfuerzos coordinados de los diferentes niveles de gobierno. La SH se convierte entonces en el objetivo central de los gobiernos y exige metas concretas, evaluables y operacionalizables. El conjunto de tales esfuerzos debería desembocar en acciones que limiten las amenazas a la SH y mejoren el bienestar colectivo.

Finalmente, la probabilidad de desastres naturales extremos<sup>63</sup> como resultado de actividades antropogénicas irracionales y abusos de recursos naturales ha generado nuevos dilemas a la SH y ha obligado a las autoridades e inte-

---

<sup>62</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, op. cit.

<sup>63</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, op. cit.

lectuales a repensar profundamente los mecanismos que pudieran evitar los dilemas de supervivencia entre los grupos sociales vulnerables que viven en condiciones de alto riesgo.<sup>64</sup> Esto es más urgente aún debido a que los ODM no se cumplirán en su totalidad hacia 2015 por la crisis financiera mundial persistente, lo que ha creado nuevas amenazas a los más vulnerables. Ante ellas se ha generado un tercer pilar de la SH.

#### AUSENCIA DE DESASTRES: ENFOQUE DE LA UNIVERSIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (UNU-EHS)

Al incrementarse sustancialmente los riesgos por desastres naturales,<sup>65</sup> debido al cambio ambiental global y climático como resultado de las actividades humanas, el Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS por sus siglas en inglés) ha promovido la reducción de riesgos y vulnerabilidades de las poblaciones expuestas a eventos extremos y desastres socioambientales. Mediante capacitación, alerta temprana, mitigación, adaptación y resiliencia, los gobiernos y las personas afectadas han creado mecanismos para enfrentar las situaciones adversas y así reducir las pérdidas humanas y materiales.<sup>66</sup>

El UNU-EHS y otros crearon un diagnóstico inicial acerca de los riesgos provenientes del ambiente como inundaciones, sequías, degradación ambiental, deslizamientos de tierra, incendios forestales, escasez y contaminación del agua, cambio climático antropogénicamente causado, y agotamiento de las re-

<sup>64</sup> Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, *Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives*, vol. I, Ginebra, ISDR-ONU, 2004.

<sup>65</sup> Debarati Guha-Sapir *et al.*, *Thirty Years of Natural Disasters 1974-2003: The Numbers*, Lovaina la Nueva, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters/Presses Universitaires de Louvain, 2004.

<sup>66</sup> Janos Bogardi y Hans Günter Brauch, *op. cit.*; Hans Günter Brauch, *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, *op. cit.*; Hans Günter Brauch, *Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts*, *op. cit.*; Juan Carlos Villagrán de León, *Vulnerability. A Conceptual and Methodological Review*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 4/2006), 2006; y Jörn Birkmann (ed.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards. Towards Disaster Resilient Societies*, Nueva York, United Nations University Press, 2006.

servas de peces, petróleo, gas, otros minerales, agua, biota y suelo. La vulnerabilidad de los grupos marginales expuestos a eventos extremos está íntimamente relacionada con la pobreza, viviendas precarias, alimentos insuficientes, agua contaminada, sistemas técnicos con funcionamientos inadecuados, tráfico caótico en megaciudades, accidentes industriales en zonas densamente pobladas y crimen organizado. Todos estos factores agravan la situación de riesgos y tornan altamente vulnerables a dichas poblaciones, donde las mujeres y las niñas no sólo son las más pobres sino también las más expuestas. Al revisar la evolución del concepto de SH se eliminaron paulatinamente las amenazas físicas, los miedos, las necesidades y los peligros ante eventos extremos; pero fue sobre todo con el enfoque de Kofi Annan,<sup>67</sup> cuando la SH adquirió una visión prospectiva hacia un horizonte positivo y constructor.

#### VIVIR CON DIGNIDAD: ENFOQUE DE LAS NACIONES UNIDAS

Al evaluar los avances de los primeros cinco años de los ODM, Kofi Annan inició su reporte *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All* con la frase “nosotras y nosotros, la gente”, en el cual propuso una reforma de las Naciones Unidas y reforzó el marco legal. Amplió la visión de los derechos humanos básicos al establecer condiciones de promoción de justicia y de reforzamiento de leyes que generaron bienestar social y condiciones dignas de vida para con ello alcanzar un desarrollo pleno con libertad. Así se estableció una retroalimentación entre procesos de desarrollo, de seguridad y de derechos humanos para prevenir guerras civiles, terrorismo y crimen organizado, los cuales aumentan todos los riesgos de inseguridad y violencia.

El entonces secretario de la ONU insistió en que la Declaración de los ODM debería comprometer a todos los Estados miembros para promover los valores universales de justicia, derechos humanos y democracia, que son indispensables con el fin de lograr un mundo justo con oportunidades, estabilidad política y bienestar económico para todas y todos. Para obtener éxito era imperante

---

<sup>67</sup> Kofi A. Annan, *op. cit.*

reforzar la dignidad humana debido a que todos los seres del planeta tienen los mismos derechos a ser tratados con decoro y respeto.

No obstante, su discurso quedó en un proceso enunciativo y no cuestionó los procesos de globalización excluyente, la concentración de la riqueza ni los términos de intercambio injusto o tráfico legal –frecuentemente ilegal– de armas que crean inestabilidades políticas, inseguridad pública, crimen organizado, explotación económica, destrucción ambiental, pobreza, enfermedades, hambre,<sup>68</sup> miseria, violencia y guerras. En otros términos, no profundizó en las causas estructurales que impiden una SH plena para todos los habitantes del planeta y que mantienen y a veces refuerzan la vulnerabilidad social de los que menos tienen.

### *Vulnerabilidad social*

El concepto de *vulnerabilidad social* (vs) se entiende como la predisposición de una persona a ser afectada por un evento extremo y contar con poca resiliencia o capacidad para prevenir, recobrar o adaptarse a las condiciones de deterioro socioambiental y los eventos hidrometeorológicos extremos.<sup>69</sup> En resumen, la vs *a*) es resultado de la fragilidad de comunidades y ambiente al estar expuestos a riesgos, ya sea por su ubicación, por la falta de resistencia física y la capacidad de adaptación; *b*) se relaciona con la fragilidad socioeconómica para sufrir algún daño por los altos niveles de marginalidad, las condiciones físicas desventajosas (lecho del río, pendiente abrupta, orilla del mar), y/o su débil organización social, económica y política; el deterioro ambiental y las condiciones naturales crecientemente más extremas pueden agravar dicha vs; *c*) se debe a la falta de resiliencia que limita la posibilidad y el acceso a recursos para mitigar y adaptarse a las condiciones socioambientales más adversas, y *d*) resulta de una débil gobernanza con poca capacidad gubernamental y sistemas autoritarios que están desinteresados en el bienestar de las y los ciudadanos, los cuales han

<sup>68</sup> Tim Lang y Michael Heasman, *op. cit.*

<sup>69</sup> Juan Carlos Villagrán de León, “Vulnerability Assessment in Sri Lanka in the Context of Tsunami Early Warning”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, *op. cit.*, pp. 1441-1450.

umentado la vs y limitado la alerta temprana y los procesos de mitigación. Por ello, la reducción de riesgos en poblaciones altamente vulnerables es acotada, sobre todo cuando las personas no confían en sus autoridades y no hay procesos y desarrollos de resiliencia desde abajo.

La vs también es un resultado histórico y acumulativo de la pobreza y la desigualdad en el acceso a bienes materiales, ambientales y culturales, y al poder. Los mecanismos que generan la vs son la discriminación y la exclusión, lo que provoca en el conjunto de la sociedad desigualdad e inequidad, y aumenta los riesgos en una comunidad enfrentada a eventos naturales, económicos, políticos y sociales adversos. Al mismo tiempo, las situaciones extremas de carestía obligan a las y los afectados a desarrollar estrategias de supervivencia,<sup>70</sup> que permiten a las personas vulnerables empoderarse mediante la autoeducación y la capacitación en la vida cotidiana.<sup>71</sup> Gracias a estos procesos autogestivos, las y los vulnerables no sólo adquieren resiliencia ante los desastres naturales y económicos sino que aprenden a prevenirlos y protegerse ante ellos, es decir que se capacitan por la exposición frecuente a eventos indeseados.

Un grupo especialmente vulnerable son las mujeres y las niñas. Estudios empíricos muestran que durante los desastres mueren más mujeres que hombres: en el tsunami en Asia entre 63 y 68%; en el terremoto en Pakistán 80% y en el huracán Stan 72%;<sup>72</sup> en particular están expuestas las mujeres pobres y jefas de hogar. El mayor número de muertes femeninas está vinculado a los mecanismos históricos de discriminación social durante miles de años que han dado como resultado una deficiente capacitación y la discriminación, ya que las mujeres fueron relegadas de la toma de decisiones, el ejercicio del poder y la educación. Pero la mayor vs también es resultado de las relaciones gestadas

---

<sup>70</sup> Úrsula Oswald Spring, *Estrategias de supervivencia en la ciudad de México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, 1991; y Úrsula Oswald Spring, “Economía solidaria, actividades productivas, desastres e innovación microempresarial ante el cambio climático”, *op. cit.*

<sup>71</sup> Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, Nueva York, Continuum, 1998.

<sup>72</sup> Madhavi Malalgoda Ariyabandu y Dilrukshi Fonseka, “Do Disasters Discriminate? A Human Security Analysis of the Impact of the Tsunami in India, Sri Lanka and the Kashmir Earthquake in Pakistan”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, *op. cit.*, pp. 1223-1236; y Jörn Birkmann (ed.), *op. cit.*

en el seno de cada sociedad<sup>73</sup> e impacta en los procesos de socialización. Desde que son niñas ellas aprenden por mecanismos formales e informales propios de cada sociedad a cuidar a los demás y lentamente estos comportamientos se integran en su autoidentidad. Las mujeres fueron socializadas y asumieron como suyo el rol de cuidar a los demás, aun a costa de su propia vida. A pesar de este rol crucial en la sociedad, las mujeres reciben pocas veces entrenamientos para cumplir con él y en momentos de emergencia tienen poca ayuda. En el otorgamiento de ésta se privilegia a los jefes de familia masculinos y frecuentemente, el apoyo obtenido termina en alcohol y prostitución.<sup>74</sup> Estos procesos sociopsicológicos transforman a las mujeres y niñas en un grupo de mayor riesgo y vs. Con entrenamiento específico se podrían convertir en un apoyo necesario en momentos de emergencia para protegerse a sí mismas y a los demás. Esta actitud maternal<sup>75</sup> ha permitido a sociedades marginales en el pasado salir de crisis y desastres, pero ahora es crucial revindicar los aportes femeninos invisibilizados durante los desastres.

La cara femenina también se encuentra en los números de la pobreza; el PNUD<sup>76</sup> informa que 72% de los pobres extremos son mujeres. Para superar esta pobreza deshumanizante, el organismo internacional propone políticas explícitas que incrementen el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de equidad de género (IEG), las cuales muestran que países como Chile, China e India, donde la participación de las mujeres es crucial, han avanzado positivamente. La crisis económica no sólo ha incrementado la pobreza de los

---

<sup>73</sup> Úrsula Oswald Spring, *Gender and Disasters. Human, Gender and Environmental Security: A HUGE Challenge*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 8/2008), 2008; y Úrsula Oswald Spring, "Environmentally-Forced Migration in Rural Areas: Security Risks and Threats in Mexico", *op. cit.*

<sup>74</sup> División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer y Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, *Challenging Boundaries: A gender perspective on early warning in disaster and environmental management. Prepared by Maureen Fordham*, EGM/NATDIS/2001/EP.5, 30 de octubre de 2001, disponible en <[http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/env\\_manage/documents/EP5-2001Oct26.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/env_manage/documents/EP5-2001Oct26.pdf)>, página consultada el 14 de julio de 2014.

<sup>75</sup> Serena Eréndira Serrano Oswald, *La construcción social y cultural de la maternidad en San Martín Tilcajete, Oaxaca*, tesis de doctorado, México, Instituto de Antropología-UNAM, 2010.

<sup>76</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, 2011.

más vulnerables –como se vio en México en 2010–<sup>77</sup> sino que también se ha reducido la capacidad de adaptarse cuando éstos ocupan sus escasos recursos en estrategias de supervivencia.<sup>78</sup>

Al enfocar la superación de la pobreza hacia las mujeres y las personas que están afectadas por vulnerabilidades complejas, se refuerza la hipótesis de que con la seguridad tradicional –léase militar-política– y las armas no se puede superar la pobreza ni atender los eventos hidrometeorológicos extremos. Lo mismo es válido en la seguridad ambiental,<sup>79</sup> donde los seres humanos se convierten en victimarios por su modo de producción y consumo, pero al mismo tiempo son las víctimas de dichos procesos. Ambos fenómenos no pueden combatirse con armas sino sólo con una SH integral. Entender ante quién, qué y para qué habrá que proteger a los seres humanos, y especialmente a los más vulnerables, implica desarrollar políticas públicas que permitan reducir los riesgos, aumentar la resiliencia y mejorar la alerta temprana y evacuación preventiva. Por último, las redes sociales complejas mantienen a los seres humanos unidos en tiempos normales, pero durante momentos de crisis éstas

---

<sup>77</sup> La evaluación de la pobreza, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de 2010, aumentó en los primeros dos años del gobierno de Felipe Calderón de 42.6 a 47.4% en cuanto a la pobreza de patrimonio y de 20.7 a 25.1% respecto de la pobreza de capacidades; mientras que el aumento en el precio de los granos básicos provocó un incremento de 13.8 a 18.2% en la pobreza alimentaria, lo que se refleja en tres millones más mexicanos con hambre y cinco millones más en pobreza extrema. Lo más delicado de estos datos es que se levantaron en 2008, antes del inicio de la crisis mundial severa, lo que significa que los esfuerzos para combatir la pobreza y la exclusión durante los últimos 30 años se han anulado en sólo un año, al incrementarse la pobreza de 48.8 a 52 millones de personas. Asimismo, en 2010 el Coneval indicó que 56% de las y los niños indígenas viven con desnutrición y por lo menos 690 mil infantes tienen graves problemas en el mismo sentido, lo cual limita el crecimiento de su tejido óseo pero sobre todo afecta el desarrollo cerebral e intelectual de estos niños. Véase Enrique Álvarez A. y Úrsula Oswald Spring, *Desnutrición crónica o aguda materno-infantil y retardos en el desarrollo*, Cuernavaca, CRIM-UNAM (Aportes de Investigación, núm. 59), 1993. Es particularmente grave la situación en la montaña de Guerrero; la sierra de Zongolica, Veracruz; las Cañadas de Oaxaca, o la sierra Tarahumara. En la primera década de este siglo fallecieron 85 343 personas por desnutrición, sin incluir las muertes relacionadas con la debilidad del sistema inmunológico o con la obesidad y la diabetes.

<sup>78</sup> Úrsula Oswald Spring, *Estrategias de supervivencia en la ciudad de México*, op. cit.

<sup>79</sup> Simon Dalby, “Security and Environment Linkages Revisited”, en Hans Günter Brauch et al. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, op. cit., pp. 165-172.

se fragmentan y por ello aumenta la vs.<sup>80</sup> Es precisamente en este momento cuando la mayor estabilidad psicosocial de las mujeres permite ayudar a los demás y encontrar salidas complejas ante situaciones desconocidas y llenas de riesgos. Al discriminarlas se presentan diversos impactos negativos en la política de seguridad.

### *Impacto en la política de seguridad*

Existen diferentes actores y representantes centrales en la política global de SH. Canadá, con el cambio en el gobierno, ha abandonado su liderazgo; mientras que la Unión Europea la ha consolidado en cooperación con la ONU. Los elementos claves en las agendas políticas son la protección legal y económica de los más vulnerables; el empoderamiento personal y económico, y la consolidación de la gestión social y humana. Las estrategias gubernamentales y los medios masivos de comunicación siguen siendo los métodos tradicionales de socialización y reducción de riesgos ante desastres (DRR, por sus siglas en inglés). El concepto de SH ha incidido en la promoción de leyes, gobernanza participativa, sanciones, persecución y constitución de la Corte Internacional de Justicia en La Haya, lo que ha consolidado globalmente una mayor transparencia pero no ha cuestionado los procesos estructurales de apropiación desigual de la renta y de las materias primas. Como objeto de referencia el individuo sigue siendo víctima de violaciones y abusos a sus derechos humanos, pero no hay críticas estructurales al sistema capitalista depredador. En esta coyuntura, los países del Sur han presionado en la ONU para aceptar también los derechos sociales y colectivos, tanto la tenencia de la tierra como los procesos de compensación por servicios ambientales, donde la organización tradicional indígena y campesina ha mostrado modelos de cuidado del ambiente con solidaridad social y construcción de resiliencia a pesar de sus condiciones de alta vulnerabilidad social y ambiental.

En términos políticos, la SH ha conceptualizado vulnerabilidades, amenazas, desafíos y riesgos que se sintetizan en el cuadro 2. Éstos pocas veces son prede-

---

<sup>80</sup> Jörn Birkmann (ed.), *op. cit.*

cibles y se interrelacionan con los tres primeros pilares de la SH. Generan una paz física (ausencia de miedo y de conflictos) que es precondition para la vida, una paz estructural con la ausencia de necesidades que garantice la vida digna en comunidad, y una paz sustentable donde se eliminan los desastres y los eventos extremos debido a que se enfrentan con preparación, adaptación y resiliencia.

Con el fin de alcanzar tal resiliencia, el Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>81</sup> propone integrar a tres comunidades epistémicas (esquema 1) capaces de reducir las vulnerabilidades socioambientales y la exposición a los eventos extremos, y generar una respuesta adecuada desde abajo.<sup>82</sup> Se combina con apoyo gubernamental y empresarial desde arriba para reducir los daños a las vidas humanas y materiales, es decir, una eficiente reducción de los riesgos por desastres.<sup>83</sup> Tanto la variabilidad climática como los eventos hidrometeorológicos extremos se pueden convertir en desastre sin alerta temprana, entrenamiento y DRR entre la población vulnerable, esto es reducir la SH. A la vez, los mecanismos de desarrollo sustentable desde abajo estimulan procesos educativos y de socialización capaces de consolidar la resiliencia. La creación de empresas pequeñas permite el desarrollo local, lo que puede mejorar en el corto plazo la calidad de vida de las personas vulnerables. En el mediano plazo representan un potencial socioeconómico con procesos de adaptación para reducir los riesgos ante el cambio climático y crear resiliencia que facilita la recuperación rápida. La integración de estas tres comunidades epistémicas también muestra que la SH está estrechamente relacionada con la seguridad de género y la seguridad ambiental.

---

<sup>81</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *op. cit.*

<sup>82</sup> Por ejemplo, con una economía de regalo propuesta por Genevieve Vaughan en *For-Giving: A Feminist Criticisms of Exchange*, Austin Plain View Press, 1997; y en *The Gift, Il Dono, A Feminist Analysis*, Roma, Meltemi/University of Bari (New Serie, núm. 8), 2004.

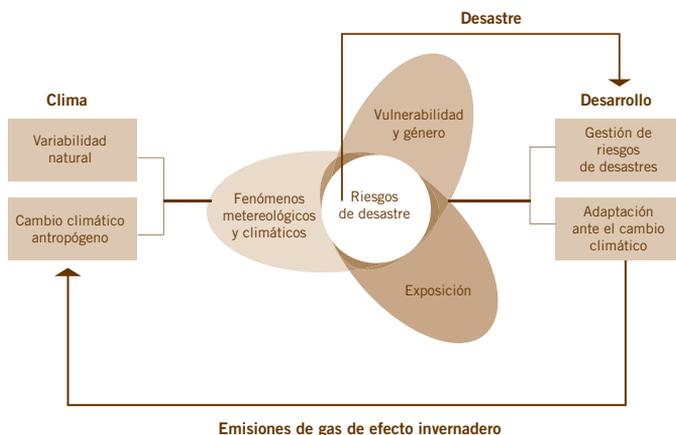
<sup>83</sup> Gordon A. McBean, "Integrating Disaster Risk Reduction Towards Sustainable Development", en *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 4, núm. 1, febrero de 2012, pp. 122-127.

**CUADRO 2.** SH y paz física, estructural y sustentable

Peligros a la SH	Seguridad humana			
	Amenazas a	Desafíos para	Vulnerabilidad ante	Riesgos para
Subdesarrollo (ausencia de amenazas y miedos). Paz física.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vida y seguridad personal (guerras) bienestar</li> <li>• Identidad, valores, representación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad comunitaria</li> <li>• Derechos sociales</li> <li>• Democracia</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Negociación y prevención de conflictos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cacique de guerra</li> <li>• Régimen y dirigentes corruptos</li> <li>• Abusos a derechos sociales y humanos</li> <li>• Violencia de género</li> <li>• Autoritarismo</li> <li>• Régimen antidemocrático</li> <li>• Corrupción</li> </ul>	Personas y grupos vulnerables social y económicamente expuestos a falta de desarrollo, violencia, discriminación, corrupción, negligencia, neoliberalismo y desastres: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campesinos</li> <li>• Pobres</li> <li>• Mujeres y niñas</li> <li>• Niños</li> <li>• Adultos mayores</li> <li>• Personas indígenas</li> <li>• Minorías</li> <li>• Personas con discapacidad</li> <li>• Desempleados</li> </ul>
Conflictos y violaciones a derechos sociales y humanos (ausencia de necesidades). Paz estructural.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Alimentos</li> <li>• Tierras</li> <li>• Agua</li> <li>• Calidad y expectativas de vida</li> <li>• Cultura</li> <li>• Familia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes sociales</li> <li>• Desarrollo humano</li> <li>• Alimentos sanos</li> <li>• Patrimonio</li> <li>• Equidad y convivencia</li> <li>• Cooperación</li> <li>• Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis económicas</li> <li>• Epidemias</li> <li>• Pobreza</li> <li>• Hambre</li> <li>• Desigualdad</li> <li>• Discriminación</li> <li>• Marginalidad</li> <li>• Migración</li> </ul>	
Peligros y desastres naturales (ausencia de riesgos naturales). Paz y desarrollo sustentables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervivencia</li> <li>• Hogar</li> <li>• Comunidades</li> <li>• Ciudades perdidas</li> <li>• Migración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo sustentable</li> <li>• Soberanía alimentaria</li> <li>• Seguridad territorial</li> <li>• Agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población expuesta</li> <li>• Supervivencia</li> <li>• Hábitat</li> <li>• Enfermedades (cólera, dengue, malaria, VIH/sida)</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

**ESQUEMA 1.** Reducción de riesgos, SH y desarrollo sustentable



**Fuente:** Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.

## Reconceptualizar la seguridad humana, de género y ambiental hacia una *gran* seguridad

Las amenazas a las seguridades están directamente relacionadas con los seres humanos y nuestra manera de producir y consumir.<sup>84</sup> En 2009 se propuso un concepto integral de seguridad: una gran seguridad –human, gender, environmental security (HUGE, por sus siglas en inglés)– que incluye la seguridad humana, de género y ambiental. Por una parte, el análisis de la seguridad humana establece parámetros para la igualdad y las condiciones necesarias de vida, bienestar, salud, alimentación y seguridad pública; a la vez, la seguridad de género se refleja en la equidad y la superación de los procesos discriminatorios en los ámbitos de educación, acceso al trabajo digno, cargos públicos, decisiones políticas, diversidad cultural y superación de la violencia. Parte de una con-

<sup>84</sup> Úrsula Oswald Spring, “A HUGE Gender Security Approach: Towards Human, Gender, and Environmental Security”, *op. cit.*

cepción ampliada de género que se refiere a las relaciones sociales gestadas en cada contexto social y el estatus social otorgado a mujeres, personas indígenas y minorías; es decir, las y los vulnerables y aquellos en franca desventaja en el trato con el modelo de referencia. Esta diferencia se considera normal gracias a los mecanismos de discriminación y exclusión milenarias, por ello los valores en riesgo son la equidad y la identidad.<sup>85</sup> Las fuentes de amenaza se ubican en el orden patriarcal, caracterizado por instituciones totalitarias como gobiernos no democráticos, iglesias y elites; en las relaciones imperantes del sistema productivo dominante neoliberal, y en el trato discriminatorio al interior de la comunidad y la familia (véase cuadro 1). La HUGE cuestiona las representaciones sociales que segregan, la asignación de roles tradicionales y el sometimiento; a la vez propone superar la discriminación femenina y la lucha entre hombre-mujer por el poder mediante procesos de negociación pacífica en beneficio de la humanidad.

La seguridad ambiental se consolidó teóricamente en cuatro fases: *a*) el impacto y las consecuencias de las guerras que dañan al ambiente;<sup>86</sup> *b*) la explotación de la escasez y la contaminación de los recursos como generadores de conflictos nuevos y agravación de los existentes;<sup>87</sup> *c*) estudios multidisciplinarios globales sobre recursos cada vez más escasos y contaminados donde el cambio climático predomina en los análisis, y *d*) una propuesta en la que se integran modelos de conciliación de conflictos y de mitigamiento, adaptación, resiliencia y HUGE para estudiar las condiciones de la supervivencia de los seres humanos y

---

<sup>85</sup> Serena Eréndira Serrano Oswald, "The Impossibility of Securitizing Gender vis à vis 'Engendering Security'", *op. cit.*; y Úrsula Oswald Spring, *Gender and Disasters. Human, Gender and Environmental Security: A HUGE Challenge*, *op. cit.*

<sup>86</sup> Arthur H. Westing, *Ecological Consequences of the Second Indochina War*, *op. cit.*

<sup>87</sup> Thomas E. Homer-Dixon, "Environmental Scarcity and Violent Conflict: Evidence from Cases", en *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 5-40; Thomas E. Homer-Dixon, *The Ingenuity Gap: How Can We Solve the Problem of the Future?*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2000; Günter Bächler, "Why Environmental Transformation Causes Violence. A Synthesis", en *Environmental Change and Security Project Report*, vol. 4, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center, 1998, pp. 24-44; y Günter Bächler, *Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers (Social Indicators Research Series, vol. 2), 1999.

de la naturaleza.<sup>88</sup> El agua representa una parte importante en el análisis de la seguridad ambiental<sup>89</sup> y se relaciona con otras múltiples seguridades sectoriales;<sup>90</sup> mantiene los servicios ambientales, protege los ciclos biológicos e hídricos y la ecosfera, y es parte constitutiva de la *seguridad ambiental*. Un entorno natural sano garantiza el bienestar, la recreación, el placer y la conservación de los ecosistemas para numerosas actividades humanas y por ello se convierte en seguridad humana y social. El agua mejora los procesos productivos y genera oportunidades de trabajo y de desarrollo, interrelacionándose así con la *seguridad económica*. Sin agua no habrá producción ni transformación de alimentos y la soberanía alimentaria incluye el cultivo, la tierra y la transformación de los cultivos en alimentos suficientes, sanos, culturalmente aceptados y con valor nutritivo. Sólo de esta forma toda la población obtiene los mínimos calóricos, proteicos, vitamínicos y de minerales necesarios para su salud, su cultura y su placer. Asimismo, el agua limpia es esencial en la seguridad de la salud y bienestar al evitar la sed, la deshidratación y las enfermedades hídricas y por vectores; además de generar bienestar, higiene y calidad de vida.

En resumen, la HUGÉ se enfoca en la igualdad, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo mediante la organización social, políticas gubernamentales, inversiones privadas éticas y un Estado de derecho que estimule la participación femenina y de personas jóvenes, adultas mayores y excluidas. También examina la democracia participativa y la gobernanza donde la prevención de conflictos y su resolución *noviolenta* se ponen en el centro de los derechos humanos y sociales, sobre todo ante recursos naturales crecientemente más

---

<sup>88</sup> Simon Dalby *et al.*, “Environmental Security Concepts Revisited During the First Three Phases (1983-2006)”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, *op. cit.*, pp. 781-790; y Úrsula Oswald Spring *et al.*, “Linking Anthropocene, HUGÉ and HESP: Fourth Phase of Environmental Security Research”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, *op. cit.*, pp. 1277-1294.

<sup>89</sup> Simon Dalby, *Environmental Security*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2002; y Simon Dalby, “Security and Environment Linkages Revisited”, *op. cit.*

<sup>90</sup> Hans Günter Brauch, “Conceptual Quartet: Security and its Linkages with Peace, Development, and Environment”, en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, *op. cit.*, pp. 65-98; Hans Günter Brauch, “Human Security Concept in Policy and Science”, *op. cit.*; Úrsula Oswald Spring, *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, *op. cit.*; y Úrsula Oswald Spring (coord.), *op. cit.*

escasos y contaminados. La HUGE analiza procesos de solidaridad dentro de un marco de desarrollo y paz sustentables, diversos, con equidad y con pleno respeto a los derechos humanos.

Para alcanzar dicha HUGE existen obstáculos. Unos impuestos desde arriba por políticas autoritarias patriarcales,<sup>91</sup> reflejadas en el desarrollo polarizador, la destrucción ambiental, la injusticia, la concentración de riqueza y las políticas insuficientes de salud, de educación y de seguridad pública; pero también desde abajo existen dificultades por la organización social incipiente de la sociedad civil,<sup>92</sup> el desempleo, la violencia de género, las representaciones sociales de dependencia, el analfabetismo, la falta de solidaridad y de capitación, el hambre, la inseguridad pública y los conflictos violentos. La interrelación disfuncional entre ambos produce un bloqueo social que limita la colaboración desde lo internacional hasta lo local, merma los apoyos solidarios y obstruye la resolución *noviolenta* de conflictos. Por lo mismo, aumenta la inseguridad ante riesgos mayores y desconocidos, y además promueve la falta de transparencia y un manejo poco democrático donde los eventos hidrometeorológicos extremos pueden convertirse fácilmente en desastres.

Al ampliar y profundizar el concepto tradicional de seguridad militar hacia necesidades humanas mediante la seguridad humana, de género y ambiental que poseen prioridades en cuanto a agua limpia, soberanía alimentaria, acceso a energías sustentables y un desarrollo sustentable con equidad se pueden desarrollar posibles escenarios que propongan políticas públicas desde el sector gubernamental y desde los movimientos sociales, las cuales podrían mitigar salidas extremas y evitar que se conviertan en destrucción y violencia. La relación entre pobreza, desnutrición y falta o mala calidad del agua genera alta vulnerabilidad social, riesgos de enfermedades y malas condiciones de vida. También se constituye en un problema de seguridad social tanto en el medio rural, donde existe la más lacerante pobreza, como en las ciudades perdidas de las grandes urbes, donde las condiciones de hacinamiento y la falta de trabajo digno merman el nivel de vida. Pero una seguridad integral del agua también

---

<sup>91</sup> Betty Reardon, *Sexism and the War System*, Nueva York, Syracuse University Press, 1996; y Maria Mies, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Women in the International Division of Labour*, Londres, Zed Books, 1998.

<sup>92</sup> Mary Kaldor et al. (eds.), *Global Civil Society 2003*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

protege a las personas ante eventos extremos como inundaciones, sequías y plagas, y por ende precisamente genera una seguridad integral llamada HUGO. Esta visión ampliada, profundizada y sectorizada de la seguridad va más allá de la seguridad nacional o militar conocida; responde a los retos de la globalización<sup>93</sup> y del cambio climático global donde los medios tradicionales de seguridad militares son insuficientes, por lo que se requiere de una reconceptualización de la seguridad<sup>94</sup> que rebase la visión estrecha hobbesiana y proponga alternativas integrales en favor del conjunto de la sociedad humana, pero especialmente de las y los más vulnerables y discriminados.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ A., ENRIQUE, Y ÚRSULA OSWALD SPRING, *Desnutrición crónica o aguda materno-infantil y retardos en el desarrollo*, Cuernavaca, CRIM-UNAM (Aportes de Investigación, núm. 59), 1993.
- ANNAN, KOFI A., *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, ONU, 2005.
- ARIYABANDU, MADHAVI MALALGODA, Y DILRUKSHI FONSEKA, “Do Disasters Discriminate? A Human Security Analysis of the Impact of the Tsunami in India, Sri Lanka and the Kashmir Earthquake in Pakistan”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1223-1236.
- ARIZPE, LOURDES, *Los retos culturales de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CRIM-UNAM, 2004.
- ARMENDÁRIZ GARCÍA, LORENZO, “El proceso organizativo del pueblo Rom de América: un camino para ser visibles”, en Oswald Spring, Úrsula (ed.), *Resolución no-violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, México, CRIM-UNAM/Coltlatx/Claip/Fundación Heinrich Böll, 2004, pp. 159-172.
- ART, ROBERT, “Security”, en Krieger, Joel (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, pp. 820-822.

<sup>93</sup> Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, Nueva York, W. W. Norton, 2006.

<sup>94</sup> Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, *op. cit.*

- BÄCHLER, GÜNTER, *Violence Through Environmental Discrimination. Causes, Rwanda Arena, and Conflict Model*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers (Social Indicators Research Series, vol. 2), 1999.
- , “Why Environmental Transformation Causes Violence. A Synthesis”, en *Environmental Change and Security Project Report*, vol. 4, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center, 1998, pp. 24-44.
- BALDWIN, DAVID A., “The Concept of Security”, en *Review of International Studies*, vol. 23, núm. 1, enero de 1997, pp. 5-26.
- BECK, ULRICH, *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure, 2001.
- , “Living in and Coping with World Risk Society”, en Brauch, Hans Günter, et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 11-16.
- , Y ELISABETH BECK-GERNSHEIM, *El normal caos del amor. Las nuevas formas de la relación amorosa*, Barcelona, Paidós, 2001.
- BIRKMANN, JÖRN (ED.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards. Towards Disaster Resilient Societies*, Nueva York, United Nations University Press, 2006.
- BOGARDI, JANOS, Y HANS GÜNTER BRAUCH, “Global Environmental Change: A Challenge for Human Security. Defining and conceptualising the environmental dimension of human security”, en Rechkemmer, Andreas (ed.), *UNEO-Towards and International Environmental Organization. Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Baden-Baden, Nomos, 2005.
- BRAUCH, HANS GÜNTER, *Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts*, Bonn, UNU-EHS (InterSecTions, núm. 2/2005), 2005.
- , *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 1/2005), 2005.
- , “Conceptual Quartet: Security and its Linkages with Peace, Development, and Environment”, en Günter Brauch, Hans, et al. (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008, pp. 65-98.
- , “Human Security Concept in Policy and Science”, en Brauch, Hans Günter, et al. (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 965-990.
- , et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011.

- , *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009.
- , *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008.
- BUZAN, BARRY, *People, State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991.
- , *et al.*, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CALVA, JOSÉ LUIS (COORD.), *Alternativas para México*, México, Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/Iiec-UNAM, 2007, pp. 207-230.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010”, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>>, página consultada el 15 de julio de 2014.
- CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO, PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS ANTIPERSONAL Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN, suscrita en Ottawa el 3 de diciembre de 1997.
- DALBY, SIMON, *Environmental Security*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2002.
- , “Security and Environment Linkages Revisited”, en Günter Brauch, Hans, *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008, pp. 165-172.
- , *et al.*, “Environmental Security Concepts Revisited During the First Three Phases (1983-2006)”, en Günter Brauch, Hans, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 781-790.
- DIVISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL ADELANTO DE LA MUJER Y ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES, *Challenging Boundaries: A gender perspective on early warning in disaster and environmental management. Prepared by Maureen Fordham*, EGM/NATDIS/2001/EP.5, 30 de octubre de 2001,

- disponible en <[http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/env\\_manage/documents/EP5-2001Oct26.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/env_manage/documents/EP5-2001Oct26.pdf)>, página consultada el 14 de julio de 2014.
- DUVEEN, GERARD, “Psychological Developmental as a Social Process”, en Smith, Leslie, *et al.* (eds.), *Piaget, Vygotsky and Beyond: Future Issues for Developmental Psychology and Education*, Londres, Routledge, 1997.
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES, *Living with Risk. A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, vol. I, Ginebra, ISDR-ONU, 2004.
- FOUCAULT, MICHEL, *Historia de la sexualidad. 2. El uso de los placeres*, 9ª ed., México, Siglo XXI, 1996.
- , “Society must be Defended”. *Lectures at the Collège de France, 1975-76*, Nueva York, Picador, 2003.
- , *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978-79*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.
- FREIRE, PAULO, *Pedagogy of the Oppressed*, Nueva York, Continuum, 1998.
- FUENTES, CLAUDIA F., Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.
- FUENTES JULIO, CLAUDIA F., Y HANS GÜNTER BRAUCH, “The Human Security Network: A Global North-South Coalition”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 991-1002.
- GIDDENS, ANTHONY, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- GUHA-SAPIR, DEBARATI, *et al.*, *Thirty Years of Natural Disasters 1974-2003: The Numbers*, Lovaina la Nueva, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters/ Presses Universitaires de Louvain, 2004.
- GUZZINI, STEFANO, “A Reconstruction of Constructivism in International Relations”, en *European Journal of International Relations*, núm. 6, 2000, pp. 147-182.
- HABERMAS, JÜRGEN, *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalidad social*, Madrid, Taurus, 1987.
- , *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus, 1987.
- HOGG, MICHAEL A., Y DOMINIC ABRAMS, *Social Identification: A Social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes*, Londres, Routledge, 1988.

- HOMER-DIXON, THOMAS E., *The Ingenuity Gap: How Can We Solve the Problem of the Future?*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2000.
- , “Environmental Scarcity and Violent Conflict: Evidence from Cases”, en *International Security*, vol. 19, núm. 1, 1994, pp. 5-40.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, *Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- , *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.
- KALDOR, MARY, *et al.*, (eds.), *Global Civil Society 2003*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- LANG, TIM, Y MICHAEL HEASMAN, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, Londres, Earthscan, 2004.
- MØLLER, BJØRN, “National, Societal and Human Security: Discussion-Case Study of the Israel-Palestine Conflict”, en Günter Brauch, Hans, *et al.* (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualising Security and Environmental Conflicts*, Berlín, Spinger, 2003, pp. 277-288.
- MCBEAN, GORDON A., “Integrating Disaster Risk Reduction Towards Sustainable Development”, en *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 4, núm. 1, febrero de 2012, pp. 122-127.
- MIES, MARIA, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Women in the International Division of Labour*, Londres, Zed Books, 1998.
- MOSCOVICI, SERGE, “Social Consciousness and Its History”, en *Culture and Psychology*, núm. 4, 1998, pp. 411-429.
- , “The History and Actuality of Social Representations”, en *Social Representations. Explorations in Social Psychology*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- , “The Phenomenon of Social Representations”, en Farr, Robert M., y Serge Moscovici (eds.), *Social Representations*, Nueva York, Cambridge University Press, 1984.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *The Millennium Development Goals Report 2014*, Nueva York, ONU, 2014, disponible en <<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>>, página consultada el 14 de julio de 2014.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN, *The State of Food Insecurity in the World 2006. Eradicating World Hunger-Taking Stock Ten Years After the World Food Summit*, Roma, FAO, 2006.
- OSWALD SPRING, ÚRSULA, *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, México, Coltlax/Conacyt, 2005.
- , *Estrategias de supervivencia en la ciudad de México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, 1991.
- , *Gender and Disasters. Human, Gender and Environmental Security: A HUGE Challenge*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 8/2008), 2008.
- , “A HUGE Gender Security Approach: Towards Human, Gender, and Environmental Security”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1157-1181.
- , “Aspectos bioéticos de los transgénicos y sus efectos en la salud y el ambiente”, en Schmid, Beat (comp.), *Libre comercio: promesas versus realidades*, San Salvador, Fundación Heinrich Böll/Econoprint, 2000, pp. 115-125.
- , “Economía solidaria, actividades productivas, desastres e innovación microempresarial ante el cambio climático”, en Cadena Barquín, Félix (ed.), *De foro a foro. Contribuciones y perspectivas de la economía solidaria en México en el contexto de crisis global*, México, FLASEP, 2009, pp. 77-98.
- , “Environmentally-Forced Migration in Rural Areas: Security Risks and Threats in Mexico”, en Scheffran, Jürgen, *et al.* (eds.), *Climate Change, Human Security and Violent Conflict. Challenges for Societal Stability*, Berlín, Springer, 2012, pp. 315-350.
- , “Food as a New Human and Livelihood Security Challenge”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 471-500.
- , “Genetically Modified Organisms: A Threat for Food Security and Risk for Food Sovereignty and Survival”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 1019-1042.
- , “Reconceptualizar la seguridad ante los riesgos del cambio climático”, en Lucatello, Simone, y Daniel Rodríguez (coords.), *Las dimensiones sociales del cambio*

- climático: un panorama desde México. ¿Cambio social o crisis ambiental?*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/UNAM, 2011, pp. 23-48.
- , “Social Vulnerability, Discrimination, and Resilience-building in Disaster Risk Reduction”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 1169-1188.
- , “Sustainable Development with Peace Building and Human Security”, en Tolba, Mostafa K. (ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System*, vol. 1, Nueva York, Cambridge University Press/EOLSS Publisher, 2001, pp. 873-916.
- , “Towards a Sustainable Health Policy in the Anthropocene”, en *IHDP Update*, núm. 1, enero de 2011, pp. 19-25.
- , (COORD.), *Retos de la investigación del agua en México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM/Conacyt, 2011.
- , Y HANS GÜNTER BRAUCH (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiih-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009.
- , *et al.*, “Linking Anthropocene, HUGE and HESP: Fourth Phase of Environmental Security Research”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1277-1294.
- PREISWERK, ROY, *Létnocentrisme*, Lausana, Ed en Bas, 1987.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*, Nueva York, Mundi-Prensa, 1998.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2003.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2005.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, 2011.

- , *Informe sobre Desarrollo Humanos 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, PNUD, 2014.
- REARDON, BETTY, *Sexism and the War System*, Nueva York, Syracuse University Press, 1996.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, “Seguridad en el continente americano: desafíos, percepciones y conceptos”, en Oswald Spring, Úrsula, y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009, pp. 607-634.
- ROJAS VENEGAS, CLAUDIA ANDREA, “Kriss romaní: el sistema jurídico transnacional y desterritorializado del pueblo rom”, en Oswald Spring, Úrsula (ed.), *Resolución noviolenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, México, CRIM-UNAM/Coltlatx/Claip/Fundación Heinrich Böll, 2004, pp. 173-188.
- SERRANO OSWALD, SERENA ERÉNDIRA, *La construcción social y cultural de la maternidad en San Martín Tilcajete, Oaxaca*, tesis de doctorado, México, Instituto de Antropología-UNAM, 2010.
- , “The Impossibility of Securitizing Gender vis à vis ‘Engendering’ Security”, en Brauch, Hans Günter, et al. (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlín, Springer, 2009, pp. 1143-1156.
- STIGLITZ, JOSEPH E., *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton, 2003.
- , *Making Globalization Work*, Nueva York, W. W. Norton, 2006.
- TUCHMAN MATHEWS, JESSICA, “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1989, pp. 162-177.
- VAUGHAN, GENEVIEVE, *For-Giving: A Feminist Criticisms of Exchange*, Austin Plain View Press, 1997.
- , *The Gift, Il Dono, A Feminist Analysis*, Roma, Meltemi/University of Bari (New Serie, núm. 8), 2004.
- VILLAGRÁN DE LEÓN, JUAN CARLOS, *Vulnerability. A Conceptual and Methodological Review*, Bonn, UNU-EHS (Source núm. 4/2006), 2006.
- , “Vulnerability Assessment in Sri Lanka in the Context of Tsunami Early Warning”, en Brauch, Hans Günter, et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 1441-1450.

- WÆVER, OLE, “Peace and Security: Two Evolving Concepts and Their Changing Relationship”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008, pp. 99-112.
- , “The Changing Agenda of Societal Security”, en Brauch, Hans Günter, *et al.* (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlín, Springer, 2008, pp. 581-593.
- , “The EU as a Security Actor: Reflections From a Pessimistic Constructivist on Post-sovereign Security Orders”, en Kelstrup, Morten, y Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, Londres, Routledge, 2000.
- WENDT, ALEXANDER, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 391-425.
- WESTING, ARTHUR H., *Ecological Consequences of the Second Indochina War*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell/SIPRI, 1976.
- , (ed.), *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*, Oxford, Oxford University Press, 1986.
- WOLFERS, ARNOLD, “National Security as an Ambiguous Symbol”, en Wolfers, Arnold (ed.), *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, pp. 147-165.



# CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Guillermina Baena Paz\*

---

\* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coordina el Seminario Permanente de Estudios Prospectivos de la UNAM; dirige la revista IAPEM del Instituto de Administración Pública del Estado de México, disponible en <<http://www.wfsf-iberoamerica.org>>; y dirige las series Working Papers, Papers de prospectiva, y Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano.

## Resumen

El presente texto aborda de manera progresiva algunos de los elementos que deben ser considerados en el proceso de construcción del concepto de seguridad humana, sobre todo enfatizando la multiplicidad de factores que en las sociedades actuales significan una amenaza a la integridad de las personas en un plano más amplio del término. Particularmente, trata la situación de México y la inseguridad que va en constante aumento en el país para proponer algunas vías de modificación del estado de inseguridad. En primer lugar se mencionan factores a nivel mundial que derivan en inseguridad; en segundo término se toca el caso de la inseguridad en México; posteriormente se habla de la necesidad del cambio de paradigma desde una seguridad estatocéntrica a una antropocéntrica. Para finalizar se señala la urgencia de que haya una seguridad humana con la utilidad suficiente para influir en la erradicación de las condiciones actuales de inseguridad.

*Palabras clave:* seguridad humana, inseguridad multifactorial, violencia, resiliencia, prospectiva, construcción de futuro.

## **Introducción**

SEGURIDAD HUMANA ES UN CONCEPTO que debemos definir a la luz de su significado humano central donde el individuo y la sociedad sean los actores protagónicos. Por ello es fundamental trabajar sobre las bases que ha defendido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la seguridad desde las preocupaciones cotidianas, incluyendo de manera integradora la situación emocional de las personas y su seguridad a largo plazo.

No será fácil que el Estado renuncie a su función privilegiada de monopolizar la seguridad; sin embargo, las nuevas circunstancias de inseguridad multidimensional y las nuevas características de la sociedad por sí mismas han abierto la necesidad de aplicar una seguridad que venga desde las personas, la cual tendrá que complementarse con la seguridad del Estado que ya no puede satisfacer las demandas y necesidades de protección para cada individuo, pues cuando éste muere o es lesionado se le empieza a considerar en la lista de daños colaterales.

## **Inseguridad en aumento**

### *Sociedad en crisis compleja y cambiante*

La inseguridad es un cataclismo que cimbra negativamente nuestras emociones y nos enferma. El miedo se ha vuelto una forma de control del poder, tanto de las instituciones como de organizaciones criminales; la ira y la depresión social se han tornado enfermedades transmisibles a través de los medios de comunicación.

Los cambios de la sociedad en la entrada del siglo XXI; nos han sacudido; ni siquiera habíamos cobrado conciencia de que su gestación inició en la década de los setenta y que no pudimos prepararnos ante lo que vendría. Una turbulencia de crisis, cambios, complejidad, incertidumbre, caos y opacidad nos arrastró como tsunami y penetró hasta nuestros poros.

El mundo empezó a sufrir un conjunto de situaciones críticas que amenazaron su estabilidad y seguridad en todos los sentidos, desde el cambio climático hasta el 9/11 con la destrucción de las torres del World Trade Center en Nueva York.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sentenciado que debido a la amenaza del cambio climático el futuro de cada persona está indisolublemente amarrado al futuro de todos. Nunca como ahora, de cara al calentamiento global, la destrucción del medio ambiente y la crisis en las fuentes de energía, esta interdependencia ha sido tan fuerte.

En la sociedad del siglo XXI, con una globalización que nos vuelve interdependientes, ya es imposible obtener y ni siquiera garantizar la seguridad de un solo país o un grupo de países, no por lo menos a través de sus propios recursos y prescindiendo de lo que acontece en el resto del mundo; y menos posible todavía lo es proteger a cada individuo. Claudia Fuentes Julio es contundente:

Este siglo evidencia más fuertemente que los anteriores, la necesidad de resolver los problemas de millones de seres humanos que están siendo fuertemente afectados por inseguridades enormes y crecientes en lo político, económico, social, salud pública, personal y en el campo cultural. Una parte significativa de la población mundial es tremendamente vulnerable dentro de un sistema desigual que muestra un grado siempre creciente de interdependencia regional y global. A partir de los eventos de septiembre de 2001 se muestra la necesidad de establecer un nuevo marco de análisis y protección enfocado a los civiles, que son las víctimas principales de los ataques terroristas y aquellos directamente afectados por amenazas tradicionales y no tradicionales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Claudia Fuentes Julio, *La liberación del hambre: una dimensión de la seguridad humana*, Santiago, Flacso-Chile, 2003.

Ahora más que nunca y, a pesar de que no lo queramos, estamos unidos como países, y como sociedad tenemos que pensar –cual cerebro colectivo– cómo penetrar en la incertidumbre y enfrentar más las catástrofes cotidianas y los eventos inesperados, que son cada vez más frecuentes.

*Incapacidad del Estado para salvaguardar la vida de las y los ciudadanos*

El 11/9 fue el evento simbólico que caracterizaría al siglo xx y al que le sucedería un conjunto de amenazas críticas dominantes. Lo que define a una amenaza como crítica es su trágica profundidad, más que su súbita aparición. Son críticas porque amenazan con cortar las actividades y funciones del centro vital de las vidas humanas; y son dominantes porque se dan a gran escala.

¿Qué tiene más profundidad crítica: un acto terrorista que mata a muchas personas, los efectos de un tsunami, la inoculación del miedo por parte del crimen organizado, la propagación desde los medios de enfermedades mentales como la paranoia y la psicosis o los desastres naturales?

Nuestras ciudades han sido pertrechadas y fragmentadas; ya no son refugio de las comunidades sino salvaguarda de áreas al interior donde las calles son cerradas, las casas enjauladas y las fobias están a flor de piel. En ellas se da un proceso de *individuación* donde no conocemos ni al vecino pero estamos globalizados; desde internet nos comunicamos con el mundo y no con nuestra familia. Tiempos líquidos diría Zygmunt Bauman.

En este panorama surge la necesidad de la seguridad humana. Pablo Fernández reflexiona: “cuando el mapa de la inseguridad de los Estados ya no coincide con el mapa de la inseguridad humana es necesario tener otra visión donde esta última se encuentre más vinculada con la idea de la solidaridad y no la acción reactiva o defensiva”<sup>2</sup>

La seguridad es el aspecto que más preocupa a la humanidad. Sin embargo, pese a los esfuerzos conjuntos de países y de estructuras gubernamentales en

---

<sup>2</sup> Pablo Fernández, *Seguridad humana*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.

los ámbitos de la seguridad pública y de la seguridad nacional, no se han podido reducir las incertidumbres ni la violencia.

En los siglos XIX y XX la seguridad estuvo orientada a proteger los territorios. Seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública se reservaban al monopolio del Estado. La concepción estatocéntrica se transformó en humanocéntrica cuando la necesidad de proteger la propia vida y la imposibilidad del gobierno para hacerlo comenzaron a surgir como las diarias prioridades de la gente.

### *Desastres naturales y fenómenos socioorganizativos cada vez más frecuentes*

En el siglo XXI las guerras cambiaron su sentido original; ahora son neoguerras apoyadas por las grandes corporaciones que tienen intereses de ambos lados de las trincheras y dejan afectaciones en todos los sentidos a los civiles que estuvieron en el lugar y en el momento equivocados, donde lo más importante es salvaguardar la vida de las personas. Los gobiernos deben tener claro que no pueden enfrentar solos los diversos antagonismos que podrían presentarse, pues son insuficientes las políticas de protección civil y las acciones ante ellos. Cada vez son más las áreas de impacto o afectación en el país y en el mundo.

La solución no está en los programas de asistencia social ni en los apoyos ante emergencias y desastres; se necesita crear condiciones de seguridad y de percepción de la seguridad. A su vez, las áreas de protección civil clasifican a los desastres en dos rubros: *naturales*, los producidos por la naturaleza y que de alguna manera también son causados por el ser humano; y los *fenómenos perturbadores socioorganizativos*, que son producidos por el ser humano.

Para identificar de manera más completa los desastres meteorológicos que, aun cuando provienen de la naturaleza, en última instancia son ocasionados también por el hombre, podemos poner de ejemplo los siguientes: sismos, erupciones volcánicas, aludes, maremotos, tsunamis, movimientos de ladera, deslizamientos de tierras (aluviones, derrumbes, hundimientos), subsidencias, hundimientos: ciclones tropicales, precipitaciones, lluvias, nevadas, granizadas, heladas, inundaciones (desbordes, erosión de riberas), tornados, incendios forestales, incendios (urbanos, sin propagación o generalizados y

rurales), sequías, inviernos fríos, mareas rojas, mar profundo, contaminación (del aire, del agua y de suelo), epidemias o pandemias (VIH/sida, gripe aviar).

Por otra parte, existe un conjunto de fenómenos socioorganizativos perturbadores, generados de manera directa por el ser humano, que nos ponen en constantes riesgos; entre ellos están el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas y de personas, secuestros, matanzas, decapitaciones, balaceras, tráfico de órganos y piratería), explosiones, amenazas de bomba (sabotaje y otros), accidentes (terrestres, aéreos, marítimos y fluviales), riesgos o accidentes químicos (gases tóxicos, radiación atómica), guerra bacteriológica, actos terroristas (en medios de transportes colectivos, gaseras, gasolineras o plantas de petróleo).

### *Nuevas guerras y nuevas catástrofes*

El siglo xx fue el de las guerras. Lo iniciamos con luchas cuerpo a cuerpo por la conquista de los territorios y lo culminamos con neoguerras<sup>3</sup> como espectáculos mediáticos y con guerras de la red (*netwars*), lo que ha llevado hasta sofisticadas conquistas de la mente –la militarización de las convergencias tecnológicas: nanotecnología, biotecnología, neurociencia y nuevas tecnologías– que han logrado hacer supersoldados, superespías y han sofisticado las estrategias de seguridad a través de nuevas tecnologías satelitales.

Nuevas guerras nos esperan en este mundo cambiante. Para Moisés Naim las guerras de la globalización son:

- Contra las drogas.
- Contra el tráfico de personas.
- Contra el tráfico de armas.
- Contra el lavado de dinero.
- Por proteger la propiedad intelectual.

---

<sup>3</sup> Umberto Eco, *A passo di gambero. Guerre calde e populismo mediatico*, Milán, Bompiani, 2006.

El mundo había enfrentado sus conflictos locales y regionales con diferentes características y soluciones, pero el 9/11 marcó definitivamente el viraje. Desde entonces, la seguridad formó parte de la agenda global y ello no se puede soslayar.

Al tener nuevas guerras también ha cambiado la tipología de las catástrofes.<sup>4</sup> Moty Benyakar clasifica las catástrofes contemporáneas en cinco grandes vectores: fuerzas de la naturaleza, accidentes de alta magnitud, crisis de la economía, violencia y agresión armada y colapso de las instituciones.

En un mundo interdependiente donde la omisión en el cuidado del planeta nos ha afectado ya ni las catástrofes naturales son locales, pues se pueden extender a regiones y países afectándolos de diversas maneras. La erupción de un volcán impactó en toda Europa, el gran tsunami de 2004 golpeó a varios países distantes en kilómetros. Ni siquiera Japón imaginó que tres eventos juntos podrían llegar de modo simultáneo: el terremoto, el tsunami y la explosión nuclear; y México tuvo que enfrentar dos huracanes también de modo simultáneo, uno en el Pacífico y otro en el Atlántico, que afectaron a 26 de las 32 entidades del país.

Juan Jorge Michel Fariña reflexiona sobre cómo los desastres contemporáneos van trazando una geopolítica del espanto cuyas coordenadas son cada vez más inciertas. Desde la tierra que tiembla y las aguas que lo arrasan todo, los riesgos económicos y ecológicos, y hasta las múltiples formas de aniquilación de seres humanos, la humanidad asiste cotidianamente a la evidencia de su fragilidad.<sup>5</sup>

## Inseguridad en México

El drama cotidiano de nuestro país desde 2006 es vivir una guerra no sólo de difuntos, pérdidas y angustias sino también, como diría Nietzsche, una guerra

---

<sup>4</sup> Moty Benyakar, citado por Juan Jorge Michel Fariña, “El factor humano en los desastres. Cuestiones éticas en el proceso de duelo ante las tragedias colectivas”, en Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, pp. 51-64, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.

<sup>5</sup> *Idem*.

de interpretaciones. Cada verdad se modifica con otras interpretaciones: los muertos, los secuestrados, los medios que se han vuelto nota roja nada gratificante, la depresión, la crisis, los desencantos... todo esto parece hundirnos cada vez más.<sup>6</sup> Asimismo, están las organizaciones caórdicas que van a la ilegalidad desde la legalidad y que el crimen organizado ha capitalizado para encubrir sus negocios oscuros en el mundo donde la única regla es que no hay reglas. Éstas han conformado redes informales e ilegales que lo mismo distribuyen droga que trafican con productos piratas o robados. A su vez, bifurcan todas las áreas posibles de crimen: asesinatos; violaciones; secuestros; tráfico de armas, órganos y personas; actos terroristas; pederastia; pornografía; piratería y *derecho de piso*; entre otras.

El crimen organizado ha generado toda una economía criminal donde sus tentáculos se entremezclan con la economía formal y la informal sin que se puedan definir las interrelaciones; entre todos sus límites borrosos no se pueden ver las separaciones ni locales ni internacionales.<sup>7</sup>

Y éstas, sobre todo, han logrado una red de organización que sirve al crimen, desde las mismas autoridades de los tres niveles de gobierno hasta los jueces y ministerios públicos. También han cooptado policías y soldados y han reclutado jóvenes para el sicariato.

José Juan López Gutiérrez,<sup>8</sup> quien elabora una conceptualización de los *antagonismos* y refiere los que serían para México, considera que éstos pueden afectar simultáneamente a los tres niveles de seguridad –nacional, interior y pública–, los cuales tienen sus propios instrumentos para enfrentar a un mismo antagonismo; el caso que lo ejemplifica es el crimen organizado y el narcotráfico.

Las *amenazas* y *riesgos* son agentes hostiles para la seguridad del Estado mexicano, porque su objetivo es desobedecer las reglas de la convivencia social y buscar el logro de un objetivo ilícito violando las leyes y reglamentos de

<sup>6</sup> Guillermina Baena Paz, “Presentación: el profundo valor de la seguridad humana”, en Guillermina Baena Paz (coord.), *op. cit.*, pp. 9-18.

<sup>7</sup> Guillermina Baena Paz, “Hacia una seguridad humana integral”, videoconferencia dictada en la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 15 de junio de 2012.

<sup>8</sup> José Juan López Gutiérrez, *Contribución del Ejército y fuerza aérea mexicanos para garantizar la gobernabilidad del Estado mexicano a través de la seguridad interior y la seguridad nacional*, tesina de maestría, México, INAP, 2010, pp. 162-164.

los fueros común y federal. Son ejemplos de *amenazas* el crimen organizado (tráfico de armas y de personas; tráfico ilegal de materiales nucleares y armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; y lavado de dinero), narcotráfico y grupos armados; y de *riesgos* las intervenciones armadas que atacan contra la integridad, independencia y soberanía de la nación; desastres naturales y antropogénicos; actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio y contra personal diplomático; epidemias y pandemias, y atentados contra la navegación aérea o marítima.<sup>9</sup> Las *vulnerabilidades* son propias de las instancias de seguridad porque son internas y representan puntos débiles que pueden ser explotados por las amenazas y los riesgos. Existen muchos factores que contribuyen a que un organismo sea vulnerable, como su organización, su fuerza, sus partes aisladas, sus autoridades, sus reglas, la corrupción, etc. Entre las vulnerabilidades se encuentran la corrupción, la impunidad, la debilidad de las instituciones democráticas del Estado, inconsistencias y debilidades en la normatividad, y políticos y servidores públicos sin vocación, buscando el beneficio propio, incompetentes y desleales.

Los *factores desestabilizantes* forman parte de la organización y funcionamiento del Estado y de las actividades que realizan los integrantes de éste, pero con externalidades negativas que pueden llegar a convertirse en amenazas o riesgos internos que causan daños graves porque se insertan en patrones de convivencia. Ejemplos de ellos son las dinámicas migratorias, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el desempleo, la preservación de la democracia, la violación a los derechos humanos, las transgresiones al orden constitucional, los bajos patrones de educación, la inflación, los conflictos políticos y sociales, la oligarquía política, la pérdida de cohesión social, la desintegración familiar, el bajo crecimiento económico, la pérdida de competitividad internacional, la desertización y deforestación y la escasez de agua.<sup>10</sup>

De acuerdo con Marco Vinicio Guzmán,<sup>11</sup> los costos sociales, económicos y políticos de la violencia y de esta guerra han sido fuertes: cultura del ries-

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Marco Vinicio Guzmán, “La crisis de inseguridad en México. Trascendencia político-social y económica 2010”, videoconferencia de presentación para el Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva, 24 de junio de 2011.

go, estrés psicosocial, crisis de valores sociales, sociedad permisiva ante ciertas conductas, publicidad hedonista y consumista, falta de redes de apoyo para los jóvenes, disponibilidad de drogas, falta de alternativas para el tiempo libre, inequidad y desigualdad sociales, rapidez de los cambios sociales, estereotipos sociales y modelos de triunfo. Los Estados más significativamente afectados por la violencia del narcotráfico están experimentando una severa reducción de la actividad económica en términos del ritmo de inversión, el turismo y el dramático escalamiento de los costos de transacción que representan la protección de su patrimonio, la extorsión y los costos de la seguridad en general, señala Guzmán.<sup>12</sup>

El Estado invierte recursos en forma creciente en áreas de seguridad descuidando ámbitos prioritarios como la salud, la educación, el combate a la pobreza y el desarrollo tecnológico y social en general.

No se puede comprender por completo la parálisis institucional que vive México si no se reconoce y analiza la pobre gobernabilidad política y económica reflejada en la expansión de la corrupción en los sectores públicos y privados del país, y cómo tal corrupción al más alto nivel bloquea (a través de las legislaturas y el Poder Ejecutivo) la implementación de los cuatro ejes de medidas que en otros países han sido exitosos, opina Guzmán.

Todas las personas que han perdido a alguien por estos eventos perturbadores guardan en su memoria cultural la profunda herida de la pérdida. No es extraño que en el norte del país las y los mexicanos lloren amargamente cuando escuchan “culpable no he de ser de que por mí puedas llorar, mejor será partir, prefiero así que hacerte mal, yo sé que sufriré, mi nave cruzará un mar de soledad. Adiós, adiós, mi amor recuerda que te amé, que siempre te he de amar”,<sup>13</sup> dedicada a todos los que murieron sin tener culpa, a quienes estaban en el momento y el lugar incorrectos, a todos los civiles que no tenían ni siquiera armas para defenderse, a todos cuyas palabras fueron menos efectivas que las balas, a todos los muertos a quienes el gobierno calderonista llamó *daños colaterales*. Un habitante de Ciudad Juárez, lo ilustra de manera dramática: “salir a la calle es como jugar a la ruleta rusa, no sabes cuándo te va a tocar la bala”;

---

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Juan Zaizar Torres, “Cruz de olvido”, s. f.

un joven juarense con ese drama encima bromeaba: “aquí ya nos dicen el Polo Norte, porque todos los días amanecemos a menos 10, menos 20... muertos”.

Esto se ha vuelto una gran amenaza para la seguridad humana, cuya trágica profundidad está derivando en el miedo como forma de control, de represión y de inseguridad. El fantasma del miedo recorre nuestras venas como recorre los sistemas nerviosos de los Estados y como recorre los sistemas nerviosos globales.<sup>14</sup>

La sociedad debe prepararse para enfrentar el conflicto y entender las estrategias de agresión, los impulsos negativos del ser humano, la fuerza del poder y, sobre todo, *el poder del miedo*.

El miedo disemina sus esporas y ellas ciegan cualquier posibilidad de mirar y encarar de otro modo la enorme complejidad de nuestra sociedad global. Sus narrativas avanzan sobre una atribulada “opinión pública”, que encuentra en los relatos focalizados y unívocos, una excelente coartada, para delegar el compromiso, la decisión, la importancia del “nombre propio” en la necesaria revisión del modelo sociopolítico y económico que nos hemos dado. Hoy, la pregunta no es sólo quiénes administran y controlan interesadamente los miedos que experimenta la sociedad, sino además quiénes gestionan los espacios de “esperanza” y cuáles alternativas de sociedad se dibujan en el paisaje ruidoso y confuso del presente. Optar por la solución autoritaria es, pienso, cercenar la imaginación de un futuro donde el conflicto –inevitable–, pueda ser gestionado desde la escucha inteligente y respetuosa. Abrirle paso franco a los miedos (que muy justificadamente nos habitan) es abrir las compuertas al odio, a la sospecha y a la fragmentación social.<sup>15</sup>

El costo es desafiar el orden existente, dilucidar los escenarios en medio de esta lógica borrosa en la que se ha constituido el mundo del crimen organizado junto con la organización del crimen y en donde la regla perversa es que no hay reglas.

Puesto así, hace más daño la organización del crimen que el crimen organizado, porque la impunidad, la simulación y la corrupción se han metido

<sup>14</sup> Guillermina Baena Paz, “El miedo como patología social”, en *Prospecti...va*, núm. 3, México, DGAPA-UNAM, 2004.

<sup>15</sup> Rossana Reguillo, *La política del miedo. Pensar contra la fatalidad*, septiembre de 2011.

hasta las entrañas de la organización del crimen y desde ahí son capaces de hacer colapsar nuestro Estado hasta volverlo fallido; pero principalmente son capaces de paralizarnos por el poder del miedo y dejarnos huérfanos de sueños, anhelos y deseos.

## De la seguridad estatocéntrica a la seguridad ampliada

Hemos pasado de la seguridad como monopolio del Estado a la seguridad desde el centro vital de la vida de las personas, hoy llamada *seguridad humana*.<sup>16</sup>

Pese a que desde 1994 la seguridad humana ha sido reconocida por el PNUD, empezó a encontrar sentido y significado ante los sucesos impensables que la humanidad ha vivido durante el inicio de este siglo XXI y es que la seguridad dio un vuelco al pasar de su concepto estatocéntrico al humanocéntrico. La idea del ser humano como el centro fundamental de la vida llevó a la consideración de situaciones que en el pensamiento racional positivista de nuestra formación no cabían.

José Manuel Pureza afirma que “con la progresiva realización de ese modelo pasaríamos de un orden basado en el estatocentrismo a una comunidad-mundo, a una reinterpretación de las dimensiones éticas, políticas y jurídicas –normativas e institucionales– de la humanidad en tanto que comunidad universal”.

La seguridad humana se *centra en las personas*, focaliza la atención de las instituciones en los seres humanos y sus comunidades en todo el mundo. Este énfasis en las personas distingue a la seguridad humana del objetivo de proteger territorios estatales que dominó las políticas de seguridad en los siglos XIX y XX.<sup>17</sup>

Los tortuosos e intensos acontecimientos que hemos vivido en lo que va de este siglo desde el 11/9 y las guerras en Medio Oriente han llevado a reconsiderar el concepto de seguridad.

<sup>16</sup> Guillermina Baena Paz, “Prospectiva de las relaciones Estado-sociedad”, videoconferencia dictada en el Centro Paz y la Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 23 de octubre de 2009.

<sup>17</sup> José Manuel Pureza, *El patrimonio común de la humanidad. ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, Trotta, 2002.

Actualmente se habla de *seguridad ampliada* cuando ha tenido que traspasar las fronteras de la seguridad nacional y la seguridad pública, al incrementarse la muerte y el desamparo de civiles a causa de las neoguerras y debido a que la tipología de las catástrofes ha cambiado profundamente.

La *seguritización*, como la ha bautizado la Escuela de Copenhague, tiene como condición *sine qua non* la preservación de la paz que debe llegar a todos los sectores sociales vulnerables y a regiones frágiles. En palabras de Úrsula Oswald, “que genere procesos de resiliencia, a partir de nuevos conceptos de seguridad y su securitización ampliada, profundizada, sectorizada y extendida”.<sup>18</sup>

Hoy en día se ha *seguritizado* el desarrollo nacional; así, el agua limpia, la salud, la alimentación, la educación, el cuidado del medio ambiente y las nuevas tecnologías se empiezan a introducir en la agenda de seguridad nacional regional y global.

## Necesidad de la seguridad humana

*La seguridad humana no concierne a las armas, concierne a la dignidad y a la vida humana.*

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994

Cuando se reunió la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS, por sus siglas en inglés) en 2003 el problema era apremiante; así lo señalaron Sadako Ogata y Amartya Sen:

La seguridad de las personas de todo el mundo está interrelacionada, como ponen de relieve las corrientes mundiales de bienes, servicios, finanzas, personas e imágenes. La liberalización y la democratización políticas abren nuevas oportunidades pero también nuevas fallas, tales como la desestabilización política y económica

---

<sup>18</sup> Hans Günter Brauch y Úrsula Oswald Spring, “Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI: perspectivas para la investigación y las decisiones políticas”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiiich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009, pp. 635-672.

y los conflictos en el seno de los Estados. Más de 800 000 personas pierden anualmente la vida, víctimas de la violencia. Aproximadamente unos 2 800 millones se ven afectadas por la pobreza, la mala salud, el analfabetismo y otras enfermedades. El conflicto y la privación están relacionados entre sí.

La llamada que se hace a favor de la seguridad humana es una respuesta a los desafíos del mundo actual [...]

La seguridad humana significa proteger las libertades vitales [...] frente a las privaciones [...] al miedo y [...] para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: *protección y realización del potencial*.<sup>19</sup>

Para ese entonces la seguridad humana se veía como complemento de la seguridad estatal, centrándose en las personas como promotoras del desarrollo humano –más allá del crecimiento con equidad– y haciendo énfasis en los derechos humanos como núcleo de protección de la seguridad humana. Y la Organización de los Estados Americanos también se pronunciaba al señalar:

En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece *cuando profundizamos su dimensión humana*.<sup>20</sup>

La seguridad humana se convirtió en el entorno organizacional y funcional en donde cada individuo puede desarrollarse, crecer, vivir con calidad, procrear y perseguir sus metas en equilibrio con el contexto social, político, económico, cultural y natural. Es el escenario que permite el pleno ejercicio de la libertad con responsabilidad, y otorga a cada persona la posibilidad de ser en sí misma y a la vez pertenecer armónicamente a una sociedad integrada al mundo.

<sup>19</sup> “Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana”, 2003, disponible en <[http://iidh-web.server.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf](http://iidh-web.server.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.

<sup>20</sup> Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1, aprobada por la Organización de los Estados Americanos durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, ciudad de México, 28 de octubre de 2003, artículo 4º, inciso *d*. Las cursivas son de la autora.

Por ello la seguridad humana tiene que ver con el conjunto de factores –económicos, sociales, políticos, culturales y naturales– que permiten el desarrollo y la existencia de las personas con calidad de vida.

Desde 2003 fueron detectadas seis esferas relacionadas con el conflicto y la pobreza por parte de los miembros de la CHS. Se trataba de proteger a las personas en los conflictos violentos en su movilidad a otras regiones o países y en situaciones posteriores a los conflictos, en especial con la inseguridad económica; reconocer el poder de elegir entre distintas oportunidades; tener salud como elemento clave de la seguridad humana; y dotarlas de conocimientos, preparación para la vida y valores también como elementos de la seguridad humana.

Ésta, de acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*,<sup>21</sup> significa proteger las libertades vitales y a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones al robustecer su fortaleza y aspiraciones. También implica crear sistemas que faciliten a las personas el acceso a los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.

La noción de seguridad humana como una comprensión amplia y multidimensional de la seguridad, centrada en las personas y las comunidades más que en los Estados,<sup>22</sup> está constituida sobre la base de los derechos humanos y las capacidades de las personas para dotarse de una vida lo más plena posible. Este concepto se extiende más allá de la presencia de un conflicto armado y el mantenimiento de la ley y el orden en el interior de cada país para referirse en su sentido más básico a la vida y a la salud de las personas, de ahí que el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* reafirme que:

Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al

<sup>21</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>22</sup> *Idem*.

delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana.<sup>23</sup>

Por ello, Mahbub ul Haq, creador del concepto de *seguridad humana*, señalaba con precisión en ese informe que la seguridad humana es un concepto que surge no de las doctas escrituras de los eruditos sino de las diarias preocupaciones del pueblo. Por su parte, en 2005 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) señalaba:

Desde una perspectiva ética, la seguridad humana debe ser entendida como una noción que promueve el respeto y la protección de las personas, que debe ser puesta en práctica con el objetivo que los individuos no la consideren un concepto elusivo sino fundamentalmente una demanda básica y un derecho fundamental, además de una responsabilidad personal.<sup>24</sup>

Uno de los puntos que más debería enfatizar la seguridad humana es esencialmente, la adopción de medidas que contribuyan a evitar el sufrimiento y que proporcionen algún nivel de protección frente a las principales amenazas a la vida humana que surgen en situaciones cada vez más impensables.

La seguridad humana recorre los nervios que vulneran al individuo y se vuelve un principio y un derecho<sup>25</sup> tan importante que ha merecido un lugar en la Carta de los Derechos Humanos Emergentes elaborada por diversas asociaciones civiles a nivel mundial y promovida por Gloria Ramírez, quien afirma que los derechos humanos emergentes vienen a complementar la lista de

---

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 3.

<sup>24</sup> Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, p. 65.

<sup>25</sup> Guillermina Baena Paz, “La seguridad humana como derecho emergente”, ponencia presentada durante la videoconferencia “Derechos emergentes y nuevos compromisos en el siglo XXI. Hacia la Declaración Universal de los Derechos Emergentes”, dictada en la Universitat Oberta de Catalunya, el Institut de Drets Humans de Catalunya, la UNAM y la Universidad de Occidente en Sinaloa, 11 de junio de 2004.

derechos adquiridos, pero también a reiterar el compromiso desde la sociedad civil.<sup>26</sup>

Se trata de derechos desde un renovado enfoque de la ciudadanía participativa, no pasiva ni contemplativa sino comprometida en el diseño de las políticas públicas que le conciernen.<sup>27</sup>

El concepto de seguridad humana trabajado por el Nodo Latinoamericano afirma que de manera simultánea debe aspirar a:

- Crear una conciencia general e integral sobre el tema.
- Generar una nueva *visión técnica* de los procesos de planeación y toma de decisiones por la necesaria integralidad de análisis que se desprenden de estos estudios.
- Elaborar un tipo de *matriz de evaluación política* de las sociedades sobre sus dirigentes que permita con alguna precisión realizar un *control de gestión pública*.
- Llegar a consensos fundamentales para la convivencia y la armonía de las sociedades.<sup>28</sup>

La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades frente a las privaciones, frente al miedo y para actuar en nombre propio. Constituida sobre la base de los derechos humanos y las capacidades de las personas para dotarse de una vida lo más plena posible, ésta se amplía más allá de la presencia de un conflicto armado y del mantenimiento de la ley y el orden en el interior de cada país para referirse en su sentido más básico a la vida y a la salud de las personas.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Gloria Ramírez, “De la Declaración Universal de Derechos Humanos del siglo xx a la Carta de Derechos Humanos Emergentes del siglo xxi”, en Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadada, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2005, pp. 73-96, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> Eduardo Balbi, *Informe Delphi final sobre seguridad humana*, febrero de 2004.

<sup>29</sup> Pablo Fernández, *op. cit.*

El secretario general de las Naciones Unidas refrendó en su informe de 2010 que la seguridad humana cuenta con cuatro características básicas: es universal, centrada en las personas, interdependiente y de prevención temprana; y con siete componentes claves: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política.<sup>30</sup>

Por su parte, en abril de 2012 la Asamblea General de las Naciones Unidas precisó más el concepto:

La seguridad humana constituye un marco de políticas dinámico y práctico para abordar las amenazas generalizadas que afrontan los gobiernos y los pueblos, que afectan distintas esferas de la vida de las personas. Dado que las amenazas a la seguridad humana varían considerablemente según el país, la comunidad y el momento de que se trate, la aplicación del concepto de seguridad humana exige que se evalúen los factores de inseguridad humana que sean tanto integrales como pertinentes para cada contexto. Un enfoque de ese tipo ayuda a centrar la atención en las amenazas actuales y nuevas a la seguridad y el bienestar de las personas y las comunidades.<sup>31</sup>

## Seguridad humana para el futuro inmediato

*Estamos llamados a ser arquitectos del futuro, no sus víctimas.*

J. BUCKMINSTER FULLER

*Seguridad humana* es el concepto humano céntrico e integral que debe promoverse desde los derechos humanos, los cuales han avanzado en la ruta del

<sup>30</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/64/701, 8 de marzo de 2010, párr. 14, disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/263/41/PDF/N1026341.pdf?OpenElement>>, página consultada el 16 de julio de 2014.

<sup>31</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/66/763, 5 de abril de 2012, párr. 28, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.

desarrollo humano y de la protección del individuo ante las arbitrariedades del Estado y de los poderes fácticos.

La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de abril de 2012 empezó a plantear la necesidad de la visión prospectiva al afirmar que

La seguridad humana queda mejor salvaguardada con la adopción de medidas proactivas y preventivas ante las amenazas actuales y nuevas. Al examinar la forma en que las distintas amenazas a las personas y comunidades pueden traducirse en factores de inseguridad más amplios, la seguridad humana promueve el desarrollo de mecanismos de alerta que ayudan a mitigar los efectos de las amenazas actuales, y, de ser posible, evitar que se produzcan amenazas en el futuro.<sup>32</sup>

La visión prospectiva es la construcción de futuros; podemos perseguir un futuro deseable y construirlo mediante estrategias y acciones que nos permitan alcanzarlo. En los momentos actuales la prospectiva se ha vuelto una herramienta fundamental de la planeación estratégica y con ella se articulan nuestros deseos, sueños y esperanzas con la misión y visión que tengamos para nuestra vida o nuestra comunidad. Es así como se da un proceso de apropiación donde en medio de la libertad para pensar en el futuro y el poder para construirlo la prospectiva nos ayuda a conseguir las metas en un mundo de incertidumbre.<sup>33</sup>

La seguridad humana es un concepto transversal. Atraviesa diferentes ámbitos de la vida para dividirse en seguridad económica, ambiental, jurídica, funcional, social, cultural, física, científica, tecnológica y de manera fundamental la seguridad emocional.

<sup>32</sup> *Ibidem*, párr. 32.

<sup>33</sup> Véanse Enric Bas, *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona, Ariel, 1999; Eleonora Barbieri Masini, *La previsión humana y social*, México, FCE, 1993; Daniel Innerarity, *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós, 2009; Hugues de Jouvenel, *Invitación a la prospectiva*, Lima, Futuribles, 2004; Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago, ILPES/Cepal (serie Manuales, núm. 51), 2006; y Guillermina Baena Paz, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, México, DGAPA-UNAM, 2004, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_prospectivapolitica/libro/PDF%20completo/completo.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_prospectivapolitica/libro/PDF%20completo/completo.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.

Los *conceptos transversales* nos ayudan a ver la complejidad con pensamientos sincréticos, holísticos y heurísticos. También nos ayudan –y esto es muy importante–, a ver la realidad *fuera de las horas de oficina* o desde la *metacaja*, lo cual en la acción permite ver nuestras capacidades reales y nuestras limitaciones para construir futuros.<sup>34</sup>

Así, la seguridad humana se vuelve el concepto que posibilita integrar las diferentes dimensiones que abarca la inseguridad del ser humano, por lo que debe tener un rostro humano. De ahí que las comisiones de derechos humanos estén basadas en los derechos universales existentes y los emergentes. Partimos del individuo como persona humana con todos los derechos que corresponden a su realización, pero los gobiernos tienen que crear las condiciones para su proyección hacia un sentimiento de comunidad universal. Más allá de las leyes, debe existir una cultura de prevención y autoprotección cuyo impulso lo han de dar las comisiones de derechos humanos como órganos vinculantes entre gobiernos y ciudadanía. Las personas deben sentirse seguras de manera integradora ante la percepción de amenazas, ya sean físicas, psicológicas, emocionales, de exclusión o cualquiera que perturbe su situación personal; por lo que las comisiones deben ser voceras de personas y comunidades en la defensa de la seguridad.

Hay un consenso general dirigido a la búsqueda de un enfoque innovador con el objetivo de entender de una manera holística e integral las principales fuentes de inseguridad que afectan a las personas en el mundo.<sup>35</sup> El origen de las inseguridades actuales es diverso y está relacionado con las dimensiones social, económica, ambiental y de salud, entre otras, del desarrollo. Incluso un nuevo concepto de desarrollo está presente y consiste en “el incremento de habilidades de las sociedades humanas para configurar su ambiente físico, humano y cultural”.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Guillermina Baena Paz, *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, México, DGAPA-UNAM (Papers de prospectiva, núm. 3), 2011.

<sup>35</sup> Fen Osler Hampson y John B. Hay, “Human Security: A Review of the Scholarly Literature”, en *Human Security Bulletin*, vol. 1, núm. 2, 2002.

<sup>36</sup> Fred Riggs, “The Context of Development Administration”, en Fred W. Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, Duke University Press, 1970, pp. 73 y 74.

Los fenómenos que inquietan a la seguridad de los individuos no están encuadrados exclusivamente en el ámbito del Estado o de la seguridad del mismo. Un momento presente donde todos los escenarios futuros son posibles nos obliga a penetrar en la incertidumbre y a entender cada vez con nuevos y multiplicados instrumentos metodológicos todo aquello que está pasando en el planeta.<sup>37</sup>

La seguridad humana con visión prospectiva es como la previsión concebida por Eleonora Barbieri: una actitud, una postura, un modo de ser, una mentalidad y una forma de concebir la vida, el mundo y los comportamientos sociales e individuales. Una forma de aprendizaje y de anticipación del futuro.<sup>38</sup>

Ya señalamos que el objetivo de la seguridad humana es adoptar medidas que nos brinden cierta protección frente a las principales amenazas a la vida humana que se dan en situaciones cada vez más complejas, por lo que el enfoque prospectivo nos enseña que es posible otra forma de actuar en el mundo.

Al tener dicho enfoque su naturaleza es abierta e inconclusa, el futuro no llega aún y la perspectiva en libertad es condición para el pensamiento.<sup>39</sup>

*Deconstruir* el concepto estatocéntrico de seguridad y sustituirlo por el concepto humanocéntrico para retomarlo desde las propias personas mismas y que éstas busquen nuevas formas de protegerse y de vivir implica *reconstruir* nuestras esperanzas y *construir* el futuro deseable.

Vivimos el conflicto de manera permanente, nos sentimos estresados por cualquier evento inesperado y con un cúmulo de imposibilidades cotidianas. En términos generales el conflicto es la oposición entre impulsos o deseos contradictorios que por regla general produce una tensión a veces profundamente desagradable.<sup>40</sup>

¿Cómo solucionar este conflicto que parece complicado si sólo se trabaja con lo posible? Esa complicación de la seguridad impulsa a ciertas colectivida-

<sup>37</sup> Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, op. cit.

<sup>38</sup> Véase Eleonora Barbieri Masini, op. cit.

<sup>39</sup> Guillermina Baena Paz, "Hacia la construcción de una prospectiva social", presentación para el Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva, México, 25 de febrero de 2011, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sem\\_iberamericanofeb2011/prospectiva\\_social\\_feb2011.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sem_iberamericanofeb2011/prospectiva_social_feb2011.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.

<sup>40</sup> Alberto L. Merani, *Diccionario de psicología*, México, Grijalbo, 1996, p. 35.

des, grupos y personas a volverla posible. Ese impulso se vuelve una esperanza activa, es decir, la superación del presente hacia el porvenir; y sabemos que lo que está por venir no necesariamente es un mundo feliz, pero sí la posible construcción de uno diferente.

Lo importante es tener una actitud resiliente, esto es, enfrentar los conflictos y salir exitoso de ellos.<sup>41</sup> La *resiliencia* se ha vuelto una clave estratégica del cambio. Anteriormente se hablaba de *resistencia*, pero la resiliencia es un fenómeno activo donde se incrementa nuestra capacidad para movernos hacia adelante sin detenernos a buscar las fallas o las culpas.<sup>42</sup> Manejar la resiliencia requiere aprender a trabajar con elementos perturbadores o disruptores de un sistema. Éstos pueden ser ecológicos, económicos o sociales y se caracterizan por su frecuencia, duración, severidad y predictibilidad.<sup>43</sup>

Daniel Innerarity, comenta que el futuro se ve afectado por las decisiones y omisiones del presente.<sup>44</sup> Tomar el futuro en serio exige introducir el largo plazo en las consideraciones estratégicas y en las decisiones políticas.

Un momento presente donde todos los escenarios futuros son posibles nos obliga a penetrar en la incertidumbre y entender cada vez con nuevos y múltiples instrumentos metodológicos todo aquello que está pasando. Debemos pasar de la visión a la acción.<sup>45</sup>

Penetrar en la incertidumbre y gestionarla para identificar los escenarios posibles e imposibles y buscar los deseables y probables es el esfuerzo de transformar la fatalidad en la responsabilidad que tenemos para con el futuro y las generaciones venideras, incluso con aquellas que no han nacido.

---

<sup>41</sup> Véanse Jennifer M. Gidley *et al.*, “Participatory Futures Methods: Towards Adaptability and Resilience in Climate-Vulnerable Communities”, en *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, núm. 6, noviembre-diciembre de 2009, pp. 427-440; Intergovernmental Panel on Climate Change, “Resumen para responsables de políticas”, en *Cambio climático 2007. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007; y Resilience Alliance, *Assessing and Managing Resilience in Social Ecological Systems: A Practitioner’s Workbook. Version 1.0*, Resilience Alliance, 2007.

<sup>42</sup> Guillermina Baena Paz, *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, *op. cit.*, pp. 31-35.

<sup>43</sup> Guillermina Baena Paz, “Hacia la construcción de una prospectiva social”, *doc. cit.*

<sup>44</sup> Daniel Innerarity, *op. cit.*

<sup>45</sup> Guillermina Baena Paz, “Metodología de la esperanza”, en Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, *op. cit.*, pp. 255-272.

Sin lugar a dudas tenemos enfrente un largo proceso de aprendizaje social que se dará más rápido en la medida en que las personas cobren conciencia de la necesidad urgente de poder enfrentar los fenómenos perturbadores con mayor información para su seguridad humana. Los procesos culturales también son decisivos en tanto que están imbricados en las profundas estructuras de formación de nuestros pueblos, nuestras tradiciones y nuestras costumbres.<sup>46</sup>

Y estará presente un nuevo concepto de desarrollo como “el incremento de habilidades de las sociedades humanas para configurar su ambiente físico, humano y cultural”<sup>47</sup> La seguridad humana implica cohesión social, la manera en que se integra a las sociedades para atender los problemas. Es la forma de vivir congruente con lo que se hace, se piensa y se dice.

La tarea está presente y la apuesta es imprescindible: formar personas que desarrollen una inteligencia para la seguridad humana que los dote de una infraestructura emocional adaptativa para evitar la trágica profundidad de las amenazas críticas dominantes.<sup>48</sup>

## Epílogo

Queremos desde ahora dejar abierto el expediente de la seguridad humana, que quede siempre en curso y que plantee futuros inacabados que permitan encontrar en la incertidumbre luces para el camino. Porque si no lo soñamos, no le damos forma; si no hablamos, no fincaremos promesas e ilusiones; y si no actuamos, no encontraremos la meta.

Sabias serán las multitudes que puedan cambiar un sustantivo por un verbo activo y ser capaces de transformar el lenguaje para entender lo que no se entiende; para manejar el desacuerdo de un orden mediante la resistencia ante el dolor, ante la pérdida, ante el sufrimiento, y a pesar de ello salir adelante.

---

<sup>46</sup> Guillermina Baena Paz, *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, op. cit., pp. 31-35.

<sup>47</sup> Fred Riggs, op. cit., pp. 73 y 74.

<sup>48</sup> Guillermina Baena Paz, *Cómo desarrollar la inteligencia emocional infantil*, México, Trillas, 2009.

Tenemos todas las posibilidades de llegar a ser mejores seres humanos, porque lo que no podemos aceptar es presenciar la muerte común de nuestros sueños.

## Bibliografía

- ALKIRE, SABINA, “Marco conceptual sobre seguridad humana. Definición de trabajo y resumen ejecutivo”, en Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, *El enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica: seguridad humana*, OEA/Ser.G CP/CSH/INF. 28/03 add. 1, 7 de marzo de 2003.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/64/701, 8 de marzo de 2010, disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/263/41/PDF/N1026341.pdf?OpenElement>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/66/763, 5 de abril de 2012, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- “AUMENTA ‘VENTA’ DE PROTECCIÓN”, en *El Universal*, México, 4 de octubre de 2011.
- BAENA PAZ, GUILLERMINA, *Cómo desarrollar la inteligencia emocional infantil*, México, Trillas, 2009.
- , *Cómo desarrollar la inteligencia emocional infantil. Guía para padres y maestros*, México, Trillas, 2003.
- , *Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional*, México, DGAPA-UNAM (Papers de prospectiva, núm. 3), 2011.
- , *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, México, DGAPA-UNAM, 2004, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_prospectivapolitica/libro/PDF%20completo/completo.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_prospectivapolitica/libro/PDF%20completo/completo.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , “El miedo como patología social”, en *Prospecti...va*, núm. 3, México, DGAPA-UNAM, 2004.

- , “Hacia la construcción de una prospectiva social”, presentación para el Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva, México, 25 de febrero de 2011, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sem\\_iberoamericanofeb2011/prospectiva\\_social\\_feb2011.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sem_iberoamericanofeb2011/prospectiva_social_feb2011.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , “Hacia una seguridad humana integral”, videoconferencia dictada en la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 15 de junio de 2012.
- , “La seguridad humana como derecho emergente”, ponencia presentada durante la videoconferencia “Derechos emergentes y nuevos compromisos en el siglo XXI. Hacia la Declaración Universal de los Derechos Emergentes”, dictada en la Universitat Oberta de Catalunya, el Institut de Drets Humans de Catalunya, la UNAM y la Universidad de Occidente en Sinaloa, 11 de junio de 2004.
- , “Metodología de la esperanza”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, pp. 255-272, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.
- , “Presentación: el profundo valor de la seguridad humana”, Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, pp. 9-18, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.
- , “Prospectiva de las relaciones Estado-sociedad”, videoconferencia dictada en el Centro Paz y la Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 23 de octubre de 2009.
- , (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.
- , (coord.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2005, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación,

- S. C., 2006, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BALBI, EDUARDO, *Informe Delphi final sobre seguridad humana*, febrero de 2004.
- BARBIERI MASINI, ELEONORA, *La previsión humana y social*, México, FCE, 1993.
- BAS, ENRIC, *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona, Ariel, 1999.
- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, Y GEORGINA SÁNCHEZ, “Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, 25 pp., disponible en <<http://www.seguridadcondemocracia.org/biblioteca/benitezsanchez.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BRAUCH, HANS GÜNTER, Y ÚRSULA OSWALD SPRING, “Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI: perspectivas para la investigación y las decisiones políticas”, en Oswald Spring, Úrsula, y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiiich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009, pp. 635-672.
- BUSSEY, MARCUS, *et al.*, (comps.), *Societal Responses to Significant Change: An Historical Analysis of Adaptive Capacity*, Brisbane, Sustainability Research Centre-University of the Sunshine Coast/CSIRO/Griffith University/University of Queensland, S. A.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, UNIVERSIDAD PARA LA PAZ E INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, “Relación entre derechos humanos y seguridad humana”, documento de trabajo, San José, 1 de diciembre de 2001.
- COON, DENNIS, *Psicología. Exploración y aplicaciones*, México, Thompson, 1999.
- DE JOUVENEL, HUGUES, *Invitación a la prospectiva*, Lima, Futuribles, 2004.
- DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1, aprobada por la Organización de los Estados Americanos durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, ciudad de México, 28 de octubre de 2003.
- ECO, HUMBERTO, *A passo di gambero. Guerre calde e populismo mediatico*, Milán, Bompiani, 2006.
- “ESBOZO DEL INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA”, 2003, disponible en <[http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf](http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.

- FERNÁNDEZ, PABLO, *Seguridad humana*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004.
- FREUD, SIGMUND, *Duelo y melancolía (1947)*, edición electrónica de la Escuela de Filosofía Universidad Arcis, Santiago, disponible en <<http://www.philosophia.cl/biblioteca/freud/1917Duelo%20y%20melancol%EDa.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- FUENTES, CLAUDIA F., Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.
- FUENTES JULIO, CLAUDIA, *La liberación del hambre: una dimensión de la seguridad humana*, Santiago, Flacso-Chile, 2003.
- GIDLEY, JENNIFER M., *et al.*, “Participatory Futures Methods: Towards Adaptability and Resilience in Climate-Vulnerable Communities”, en *Environmental Policy and Governance*, vol. 19, núm. 6, noviembre-diciembre de 2009, pp. 427-440.
- GUZMÁN, MARCO VINICIO, “La crisis de inseguridad en México. Trascendencia político-social y económica 2010”, videoconferencia de presentación para el Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva, 24 de junio de 2011.
- HAMPSON, FEN OSLER, Y JOHN B. HAY, “Human Security: A Review of the Scholarly Literature”, en *Human Security Bulletin*, vol. 1, núm. 2, 2002.
- HAQ, MAHBUB UL, *New Imperatives of Human Security*, Nueva York, PNUD, 1994.
- , *Reflections on Human Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- INNERARITY, DANIEL, *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona, Paidós, 2009.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, “Resumen para responsables de políticas”, en *Cambio climático 2007. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- LÓPEZ GUTIÉRREZ, JOSÉ JUAN, *Contribución del Ejército y fuerza aérea mexicanos para garantizar la gobernabilidad del Estado mexicano a través de la seguridad interior y la seguridad nacional*, tesina de maestría, México, INAP, 2010.
- MARTÍN-BARBERO, JESÚS, “La ciudad: entre medios y miedos”, en Rotker, Susana (ed.), *Ciudadánías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000, pp. 29-35.

- MEDINA VÁSQUEZ, JAVIER, Y EDGAR ORTEGÓN, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Santiago, ILPES/Cepal (serie Manuales, núm. 51), 2006.
- MERANI, ALBERTO L., *Diccionario de psicología*, México, Grijalbo, 1996.
- MICHEL FARIÑA, JUAN JORGE, “El factor humano en los desastres. Cuestiones éticas en el proceso de duelo ante las tragedias colectivas”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, pp. 51-64, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.
- ORDAZ, PABLO, “México no es un estado fallido”, en *Offnews.info*, 18 de enero de 2009.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- PUREZA, JOSÉ MANUEL, *El patrimonio común de la humanidad. ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, Trotta, 2002.
- RAMÍREZ GLORIA, “De la Declaración Universal de Derechos Humanos del siglo xx a la Carta de Derechos Humanos Emergentes del siglo xxi”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2005, pp. 73-96, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- REGUILLO, ROSSANA, *La política del miedo. Pensar contra la fatalidad*, septiembre de 2011.
- RESILIENCE ALLIANCE, *Assessing and Managing Resilience in Social Ecological Systems: A Practitioner’s Workbook. Version 1.0*, Resilience Alliance, 2007.
- RIGGS, FRED, “The Context of Development Administration”, en Riggs, Fred W. (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, Duke University Press, 1970.
- RIVA PALACIO, RAYMUNDO, “¿Cómo nos sacamos el miedo?”, en *El País*, Madrid, 7 de abril de 2010.
- RODRÍGUEZ SUMANO, ABELARDO, “La seguridad, tema crucial a futuro”, ponencia presentada durante el evento Prospec 2011, 23 de septiembre de 2011.

ROTKER, SUSANA, “Ciudades escritas por la violencia (A modo de introducción)”, en Rotker, Susana (ed.), *Ciudadanías del miedo*, Caracas, Nueva Sociedad, 2000, pp. 7-22.

SEN, AMARTYA, “¿Por qué la seguridad humana?”, ponencia presentada durante el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000.

ZALDÍVAR SILVA, EDGAR. D., “Victimología. Todos somos víctimas o victimarios”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana. Posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA-UNAM, 2009, pp. 143-154, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf)>, página consultada el 7 de julio de 2014.

MODELOS DE SEGURIDAD, PRÁCTICAS  
VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS  
Y OPINIÓN PÚBLICA

Carlos Silva Forné\*

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

## Resumen

El presente texto tiene como objetivo discutir la presencia en México de una opinión pública favorable a políticas de *mano dura*, y en particular a medidas autoritarias e ilegales; y cómo dicho respaldo podría representar o no un obstáculo en la implementación de modelos de seguridad ciudadana. Conocer qué tanto ante una crisis de inseguridad como la de los últimos años, la población legitima prácticas autoritarias contrarias a políticas basadas en modelos democráticos de seguridad. Para llegar a dicho objetivo, y como contexto necesario, el texto presenta tres ideas iniciales: *a)* principales rasgos del concepto de seguridad ciudadana; *b)* problemas estructurales de las instituciones de seguridad en México, y *c)* la perspectiva de derechos humanos como centro de cualquier reforma democrática de la seguridad. Con base en dicho marco una cuarta idea, centro del trabajo, da a conocer datos de encuestas de opinión sobre cultura de la legalidad y prácticas autoritarias para enfrentar los problemas asociados a la delincuencia. El análisis, si bien indica una mayor preocupación de la sociedad por los problemas de la delincuencia, no muestra un mayor apoyo a medidas violatorias de derechos humanos, tanto en regiones del país como en años donde han aumentado los delitos de alto impacto y la violencia. En resumen, para el caso de México las actitudes que legitiman medidas que vulneran derechos humanos, aunque son compartidas por un grupo significativo de la población, presentan un comportamiento relativamente estable que no ha variado sustantivamente con la crisis de violencia e inseguridad de los últimos años.

*Palabras clave:* seguridad humana, seguridad pública, seguridad nacional, derechos humanos.

## Introducción: conceptos de seguridad

DESDE HACE DOS DÉCADAS NUEVOS conceptos y discursos han cuestionado formas tradicionales y dominantes de entender los problemas de *seguridad*, al buscar modificar sus centros de gravedad y sus alcances. Dicha puesta en cuestión no tiene solamente un interés semántico o académico, ya que este tipo de *disputas* –por lo menos cuando llegan a impactar en las orientaciones para la acción de agentes políticos y sociales– alimentan cambios normativos, de políticas públicas y, en el mejor de los casos, en el funcionamiento cotidiano de organizaciones públicas y privadas y de la sociedad en general.

Uno de los conceptos claves desarrollado en el periodo para dar cuenta de la necesidad de un fuerte cambio de orientación en materia de políticas de seguridad es el de *seguridad ciudadana*. Fue acuñado en la región latinoamericana para subrayar la distancia entre los nuevos gobiernos democráticos y los gobiernos autoritarios salientes cuya tradicional noción de seguridad quedó asociada a las etiquetas de *seguridad pública*, *seguridad nacional* y *seguridad interior*.<sup>1</sup> Mientras que estas últimas son ideas que refieren a la seguridad del Estado y sus instituciones, *seguridad ciudadana* alude a que el objetivo de las políticas de seguridad son las personas y las comunidades. Es decir, el principal movimiento es desde un modelo estado céntrico hacia uno centrado en los ciudadanos (o las personas). A este eje central se vinculan otras características

---

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, Washington, D. C., CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, 125 pp., disponible en <[www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.

interrelacionadas que permiten establecer con mayor precisión las diferencias. Los ejes más usuales varían en cada presentación, pero algunos suelen repetirse más que otros.<sup>2</sup> Mientras que la seguridad pública es una función exclusiva del Estado, la seguridad ciudadana involucra a otros actores de la sociedad civil y a la población en general. En el primer concepto las personas son pasivas ante las políticas de Estado, pero en el segundo son activos constructores de demandas, posibles soluciones y mecanismos de control y rendición de cuentas. En la seguridad pública las tareas de prevención y represión de actos delictivos y violentos se ciñen a una visión restrictiva del contexto en que se generan; sin embargo, en la seguridad ciudadana los objetivos involucran la construcción de formas de convivencia social respetuosas de los derechos de las personas. En el primer modelo la acción de Estado corre por un carril que lo separa de la sociedad, mientras que en el segundo la construcción de confianza y el control social son un eje vertebral para generar el desempeño técnico profesional requerido. Además –y de la mayor importancia para los objetivos del presente texto–, en el paradigma de la seguridad ciudadana las instituciones policiales y de justicia son parte central del Estado democrático de derecho, por lo que se busca contener y evitar por múltiples caminos a instituciones, patrones sociales y comportamientos violatorios de derechos humanos.

El segundo concepto de mayor difusión desde los años noventa es el de *seguridad humana*, impulsado al interior del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él también se subraya la transición desde una visión tradicional de la seguridad centrada en el Estado –en este caso asociada principalmente al concepto de *seguridad nacional*– hacia una enfocada en las personas y las comunidades, a lo que se suma la ampliación de los temas y los niveles que se ven involucrados al articular de forma integral el concepto de

---

<sup>2</sup> Fernando Carrillo Flores, “Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. cero, Madrid, AECI/Fundación Carolina, 2007; y Maurice Chalom et al., *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Santiago, Ediciones SUR, 2001, 101 pp. Véase también Ernesto López Portillo Vargas, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar el poder frente a la libertad”, en Arturo Alvarado y Sigrid Artz (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.

*seguridad*.<sup>3</sup> Posiblemente su principal contribución es la interrelación que establece entre los problemas de seguridad asociados con la prevención y el control de conductas violentas y delictivas y los temas propios del desarrollo, lo cual obliga a que para toda agenda de seguridad sea imprescindible considerar los fenómenos estructurales de desigualdad socioeconómica y las inequidades en la participación política y la toma de decisiones. El único riesgo, si el foco de interés se encuentra en los problemas de delito y violencia, es que la gran amplitud de las dimensiones que abarca el concepto de *seguridad humana* pueda no volverlo el más operativo para desentrañar de la mejor manera los principales aspectos determinantes y los mecanismos causales implicados en diferentes contextos sociales. Sin embargo, al enlazarlo con el concepto de seguridad ciudadana queda claro que se trata de conceptos con una orientación similar, aunque con distinta amplitud, donde la seguridad ciudadana se corresponde sólo con una de las dimensiones de la seguridad humana.<sup>4</sup>

La idea de seguridad ciudadana, si bien evita una definición demasiado amplia, también se desmarca de una visión restringida sólo a la prevención y control de los delitos, y a respuestas propias de las instituciones policiales y de justicia. En cambio, considera los factores sociales del contexto que favorecen la violencia y el delito, tiene una perspectiva multiagencial de las instituciones gubernamentales en cooperación con la sociedad civil, y hace del respeto a los derechos fundamentales un eje estructural de sus políticas.

---

<sup>3</sup> El concepto *seguridad humana* abarca un amplio abanico de amenazas de tipo económico, de alimentación, de salud, al medio ambiente, personales, comunitarias y políticas hacia las personas. Véanse Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014; Gary King y Christopher J. L. Murray, “Rethinking Human Security”, en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001-2002, pp. 585-610; y en el mismo sentido Sabina Alkire, *A Conceptual Framework for Human Security*, CRISE/Queen Elizabeth House-University of Oxford (Documento de trabajo núm. 2), 2003, 52 pp.; y Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2014.

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

Ambos conceptos permiten establecer guías para reformar las instituciones del sector de seguridad que logren una operatividad consistente con los valores propios de un régimen democrático. Si nos enfocamos en las instituciones de seguridad, el desarrollo del conocimiento y de propuestas para una reforma democrática de la policía también ha tenido importantes avances desde la década de los noventa. En dichos modelos el uso legítimo de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad sigue siendo una capacidad central para la prevención y el control de la violencia social y delictiva, pero se halla enmarcada necesariamente en el respeto a los derechos de las personas.<sup>5</sup> Por lo tanto, la vulneración sistemática a los derechos humanos transforma a las instituciones policiales en instrumentos de corte autoritario, un rasgo propio del funcionamiento tradicional y en buena medida actual de muchas policías en México y América Latina.<sup>6</sup>

A continuación señalaremos las características del modelo tradicional de las policías en México y su necesidad de reforma bajo nuevos conceptos de seguridad. Estos ejes propios de una reforma democrática pueden verse obstaculizados por distintos factores, entre ellos las actitudes y opiniones de la población que ante una situación de crisis de inseguridad respalde políticas de seguridad de tipo autoritario. En dicho contexto se presentarán datos acerca del apoyo o no de la población mexicana a medidas de seguridad que claramente son violatorias de los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> Véanse Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 del 17 diciembre de 1979; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; y Cees de Rover, *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, 491 pp.

<sup>6</sup> José Miguel Cruz, “Maltrato policial en América Latina”, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, núm. 11, LAPOP/USAID/Barómetro de las Américas, 2009, 8 pp. Véase también Carlos Silva Forné, *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl*, México, IIJ-UNAM (serie Estudios Jurídicos, núm. 178), 2011, 280 pp.

## Principales rasgos del modelo tradicional de policía en México

Desde hace más de dos décadas, con el alza de la incidencia delictiva se generó una nueva preocupación respecto de las características y el funcionamiento de las instituciones policiales, las cuales habían sido poco valoradas y dejadas al margen en la construcción de condiciones necesarias para su profesionalización y democratización.

Los primeros balances y diagnósticos acerca de las policías indicaron en distintos niveles que el modelo histórico tradicional se había caracterizado por una gran autonomía de cualquier forma de control social e incluso político –en cuanto a sus prácticas operativas–, y un gran rezago profesional presente en malas condiciones de trabajo y en recursos humanos poco calificados. Como consecuencia, a nivel organizacional y en sus formas cotidianas de operar se consolidaron: *a*) la participación en distintas formas de corrupción –corrupción operativa y administrativa–;<sup>7</sup> *b*) las prácticas de violaciones a los derechos de la población;<sup>8</sup> y *c*) la ineficacia en los objetivos directamente vinculados con el combate al delito y la seguridad,<sup>9</sup> condición que se agravó con los diversos cambios ocurridos en el fenómeno delictivo en las últimas dos décadas.<sup>10</sup> El

<sup>7</sup> Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.

<sup>8</sup> Claire Naval y Juan Salgado, *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.

<sup>9</sup> Efrén Arellano Trejo y Arturo Alvarado (eds.), *Políticas de seguridad pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010, p. 215.

<sup>10</sup> Un conjunto de resultados de investigación han constatado la presencia de los rasgos señalados; véase Daniel Sabet, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, en Eric L. Olson et al. (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del wwiccs/Trans-Border Institute-Universidad de San Diego, 2010, pp. 247-270. Con relación a la ineficacia se pueden citar los resultados de las encuestas de victimización destacando la permanencia de altas incidencias y bajas tasas de denuncia –donde la desconfianza y la baja expectativa de lograr algún resultado tienen un importante peso– (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública). Asimismo, las cifras oficiales señalan el gran predominio de las detenciones en flagrancia y han constatado la escasa calidad en el cumplimiento de los requisitos legales. En cuanto a las prácticas de corrupción, existen datos cuantitativos sobre sobornos vinculados a faltas de tránsito y otras formas de control por parte de encuestas realizadas a la población (Trans-

resultado final del modelo tradicional imperante fue una fuerte desconfianza mutua entre las policías y la población.<sup>11</sup>

La permanencia e institucionalización de muchos de estos rasgos se dio en el contexto histórico de policías formadas con base en una idea general de *lucha contra la delincuencia* y mantenimiento del *orden público* –objetivos genéricos propios del concepto tradicional de *seguridad pública* que señalábamos en el apartado anterior–, sin que el control organizacional y legal sobre ellas fuera prioritario.

Los principales procesos de reforma policial que experimentaron las distintas instituciones policiales en México en la última década han privilegiado una dimensión *profesionalizante* de la policía guiada por necesidades de lógica operativa para enfrentar los nuevos retos de la delincuencia organizada, pero sin una inscripción en un marco de reforma democrática.<sup>12</sup> La solución a los casos de corrupción también se ha supeditado a las necesidades de la lógica operativa; y se han marginado y puesto en un lugar más residual que sustantivo las respuestas a los problemas propios del abuso policial y la violación a los derechos humanos tanto de la población como de los elementos que forman parte de las fuerzas policiales.

## Reforma policial democrática

Desde mediados de la década de los noventa fue madurando en la comunidad internacional cierto nivel de consenso acerca de las características que debía

---

parencia, Silva, 2011). Respecto de las prácticas de abuso policial, los registros de las comisiones de derechos humanos han acumulado un gran número de quejas desde su aparición, lo que nos habla de la permanencia de muchas de sus formas. Tanto las prácticas de corrupción como las de abuso también han sido muy bien documentadas por trabajos antropológicos en los que se rescata el discurso de los propios policías para entender que tales prácticas acontecen en entornos institucionales y organizacionales que favorecen su reproducción. Véanse Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz, *op. cit.*; y María Eugenia Suárez de Garay, *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO, 2006, 487 pp.

<sup>11</sup> Daniel Sabet, *op. cit.*

<sup>12</sup> Véase Genaro García Luna, *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.

tener una *reforma policial democrática*.<sup>13</sup> De acuerdo con *The Commissioner's guidance for democratic policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*,<sup>14</sup> los principios básicos son siete: actuación apegada a la ley, regulación a partir de un código profesional de conducta, uso de la fuerza mínimo necesario, rendir cuentas a la sociedad, medidas proactivas de prevención del delito, respeto a los derechos humanos y no discriminación en los actos propios del desempeño cotidiano de sus tareas. Según la Comisión Patten<sup>15</sup> en su propuesta para la reforma policial en Irlanda del Norte, los principios centrales de una reforma policial democrática son tres: respeto a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, efectiva rendición de cuentas interna y externa y asociarse con las comunidades con el objetivo de alcanzar la seguridad.

Tomando en cuenta estos referentes, el especialista en reforma policial John Bayley resumió los atributos fundamentales de una policía democrática en rendición de cuentas ante la ley, respeto a los derechos humanos, rendición externa de cuentas, y otorgarle prioridad a las necesidades de las personas por sobre las del gobierno. La cercanía con el concepto de *seguridad ciudadana* presentado en el primer apartado es clara. Se subrayan tres dimensiones: 1) una referida a una actuación que respete los *derechos humanos y la ley*; 2) una que contempla un *sistema interno y externo de rendición de cuentas* que permita conocer dicha actuación para así responsabilizarse y aprender de dicha experiencia, y 3) una orientada a colocar en el centro las necesidades del *individuo y la comunidad*. Se trata de tres dimensiones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente: éstas y los anteriores principios son útiles como vara de medida de una reforma democrática. Si las principales piezas de una reforma policial o las prioridades más importantes para su implementación no se encuentran alineadas con ellos no se puede hablar de una reforma democrática.

<sup>13</sup> David H. Bayley, "Police Reform as Foreign Policy", en *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 206-215; y Philip C. Stenning y Clifford D. Shearing, "Reforming Police : Opportunities, Drivers and Challenges", en *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, *op. cit.*, pp. 167-180.

<sup>14</sup> Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, *The Commissioner's guidance for democratic policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*, Nueva York, UNMIBH, 1996.

<sup>15</sup> Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning: Policing in North Ireland*, Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999, 128 pp.

Las dimensiones mencionadas se contraponen con claridad a dos de las características centrales que hemos señalado del modelo tradicional policial en México: las prácticas naturalizadas de abuso hacia la población y la presencia de distintas modalidades de corrupción institucionalizada. En primer lugar, el respeto a los derechos humanos es esencialmente la negación del abuso como forma natural de actuación. En segundo lugar, los sistemas de rendición de cuentas complejos son el eje del combate al abuso y la corrupción. Finalmente, la centralidad en el individuo y la comunidad es la contracara de la autonomía policial y el seguimiento de sus propios intereses y/o los del gobierno. Es decir, las orientaciones de una reforma policial democrática atacan directamente dos de los tres principales problemas que hemos señalado como característicos de la matriz histórica de las policías mexicanas. El tercer problema –la eficacia en garantizar a la población niveles aceptables de seguridad en relación con el delito–, es más complejo y requiere, además de los puntos anteriores, de importantes esfuerzos de profesionalización policial para generar las condiciones necesarias en materia de infraestructura, recursos humanos, tecnología e información.

Los intentos de reforma policial en México han transitado diferentes caminos según las instituciones y los niveles de gobierno: desde buscar controlar la corrupción policial disminuyendo sus capacidades o la apuesta por la militarización de la dirección y los mandos con énfasis en la disciplina, hasta los intentos más profundos para instaurar nuevos modelos de trabajo policial en algunos municipios y estados.<sup>16</sup> La reforma impulsada desde el nivel federal en los últimos años subrayó un camino de modernización policial necesaria para enfrentar los problemas de la delincuencia organizada; una fuerte apuesta por el fortalecimiento de la infraestructura para la capacidad operativa, principalmente en información, tecnología y equipamiento; y el impulso al servicio profesional de carrera. Este énfasis en las dimensiones operativas fue consecuencia de una definición discursiva y política del concepto de seguridad pública donde se diluyeron sus fronteras con la seguridad nacional, y donde aquella quedó vinculada sustancialmente al enfrentamiento de la nueva amenaza del narcotráfico y la delincuencia organizada.

---

<sup>16</sup> Antia Mendoza y Juan Salgado, *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*, México, Conavim/Municipio de Chihuahua/Insyde, 2010, 365 pp.

## **Obstáculos para la reforma policial democrática: opinión pública y violaciones a derechos humanos en el combate a la delincuencia**

Hasta este punto hemos señalado algunas de las principales características del concepto de seguridad ciudadana, lo cual nos permitió enfatizar la brecha entre sus exigencias y los problemas estructurales que se han sedimentado en las policías mexicanas. Se trata de ejes para su transformación que tienen una alta coincidencia con los propios de una reforma policial democrática, tal como vimos en el último apartado. Sin embargo, las crisis de inseguridad pueden demandar cambios profundos a la vez que también pueden levantar numerosos obstáculos a éstos, debido a las presiones sociales y políticas para su resolución. El eje orientado a la no vulneración de los derechos humanos en las prácticas policiales cotidianas exige múltiples transformaciones a nivel institucional, en particular en los sistemas de rendición de cuentas, lo cual puede generar elevadas resistencias en función de los intereses y la distribución del poder al interior de las organizaciones. Pero éste sería sólo uno de los potenciales obstáculos que se deben considerar y que podrían favorecer el debilitamiento de la prioridad por el respeto a los derechos humanos. Otro sería una opinión pública que valide comportamientos y prácticas de las fuerzas de seguridad que sean contrarios a dicho principio, el cual fortalecería si ante una crisis las opiniones y actitudes favorables a tales ejercicios también se vieran acrecentadas. Es decir, la población apoyaría medidas de tipo autoritario por creer que sí son respuestas que pueden solucionar la crisis en el corto plazo,<sup>17</sup> colocando en segundo plano los costos en materia de violaciones a los derechos humanos.<sup>18</sup>

Algunas encuestas a lo largo de la región latinoamericana señalarían un fuerte apoyo social a la mayor presencia de las policías y a castigos duros.<sup>19</sup> Sin embargo, es necesario evaluar de manera diferencial el acuerdo de la pobla-

<sup>17</sup> La necesidad política de respuestas de corto plazo favorece además la capacidad de bloqueos a procesos de reforma que intenten modificar las formas tradicionales de trabajo al interior de las instituciones de seguridad.

<sup>18</sup> Ernesto López Portillo Vargas, *op. cit.* Véase también Mark Ungar, *Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center Press/ Johns Hopkins University Press, 2011.

<sup>19</sup> Mark Ungar, *op. cit.*

ción con las diferentes respuestas ante los problemas de inseguridad, distinguiendo entre las opiniones y actitudes de preocupación por la situación de inseguridad, el apoyo a algunas medidas que podrían considerarse de corte punitivo y hasta el apoyo a medidas que claramente son contrarias a los derechos humanos. En particular nos interesa considerar estas últimas opiniones y actitudes de la población.

Es claro que, más allá del total de la incidencia y la prevalencia delictiva, algunos tipos de delitos violentos se han incrementado en los últimos años en México. En especial las tasas de homicidio doloso a nivel nacional han crecido de 2007 a 2011, revirtiendo el descenso de las dos décadas anteriores: de 9.5 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en 2007 a 20.3 en 2011, aunque con un leve descenso en 2012 a 19.3.<sup>20</sup> A su vez, otros delitos de alto impacto crecieron en los mismos años: extorsión (146%), robo de auto con violencia (265%) y secuestro (300%).<sup>21</sup> La pregunta que surge es qué tanto estos cambios han modificado los apoyos o no hacia políticas claramente punitivas, sobre todo aquellas que vulneran los derechos de la población. Si el aumento es significativo entre ésta, se levanta un obstáculo más para el surgimiento de procesos de reforma del sector seguridad que sean guiados por conceptos que coloquen el respeto a los derechos humanos como uno de sus ejes vertebrales.

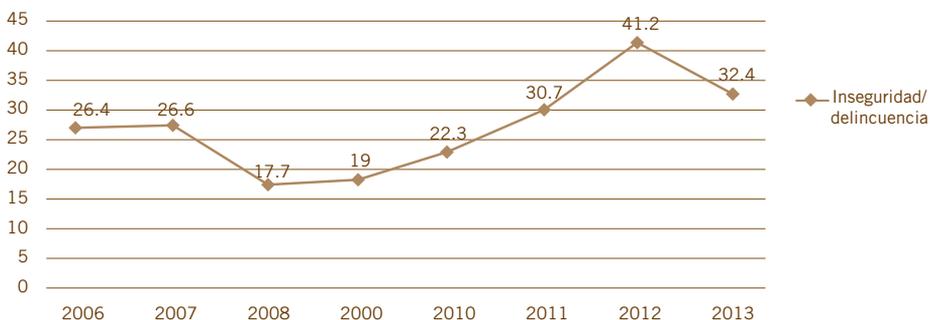
Una primera variable de interés refiere de manera general a la preocupación que los problemas de inseguridad y delincuencia han provocado en las y los mexicanos en los últimos años. En este sentido, si observamos los resultados de las encuestas nacionales sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México<sup>22</sup> de México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, para el periodo 2006-2013 la opción inseguridad-delincuencia como el principal problema del país muestra una tendencia al alza de 2007 a 2012, con un leve descenso en 2013:

<sup>20</sup> Véase Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <<http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/>>, página consultada el 8 de julio de 2014.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, México, MUCD/Consulta Mitofsky, 2013.

**GRÁFICO 1.** ¿Cuál es el principal problema del país?



**Fuente:** México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, México, mucd/Consulta Mitofsky, 2013.

Ahora bien, si recurrimos a otra fuente disponible de la Corporación Latino-barómetro,<sup>23</sup> se obtiene que la sensación de inseguridad de la población para el periodo 2004-2010 no muestra un comportamiento ascendente similar al anterior, sino que parece mantenerse en un mismo nivel de valores:

**CUADRO 1.** Hablando del lugar, el barrio o la colonia donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?

Año	Algo y muy inseguro (%)
2004	35.5
2006	40.2
2008	34.8
2010	41

**Fuente:** Informes del Latinobarómetro de los años 2004, 2006, 2008 y 2010.

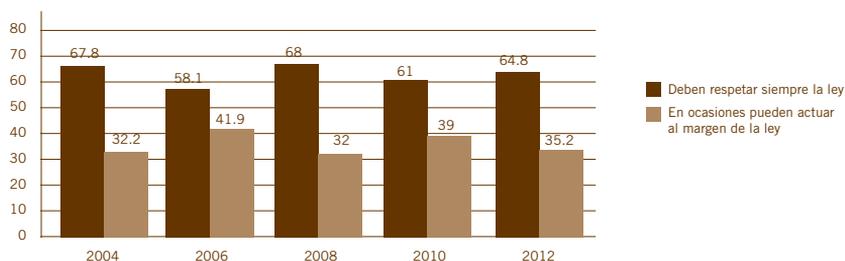
Es muy probable que la sensación de inseguridad varíe significativamente según las regiones y estados del país, pero por lo menos a nivel nacional no existe

<sup>23</sup> Corporación Latinobarómetro, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>, página consultada el 16 de junio de 2014.

una tendencia clara respecto de dicho periodo.<sup>24</sup> Sin embargo, las preguntas por el principal problema del país o por la sensación de seguridad-inseguridad ante la posibilidad de un robo no son variables que midan el apoyo a políticas de mano dura en el combate a la delincuencia. Para ello recurrimos a otras encuestas realizadas durante los últimos años.

Una pregunta relacionada con el apoyo a la vulneración de derechos de la población con el objetivo de *combatir a la delincuencia* la encontramos en el Barómetro de las Américas:<sup>25</sup> “Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?”. La expectativa indicaría que al aumentar los delitos violentos en México durante los últimos años, y en la búsqueda de una rápida solución para enfrentar el problema, la opción contraria al respeto de la ley habría incrementado su porcentaje. Sin embargo, ése no fue el resultado para el periodo 2004-2012:

**GRÁFICO 2.** Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?



**Fuente:** Estudios del Barómetro de las Américas de los años 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012.

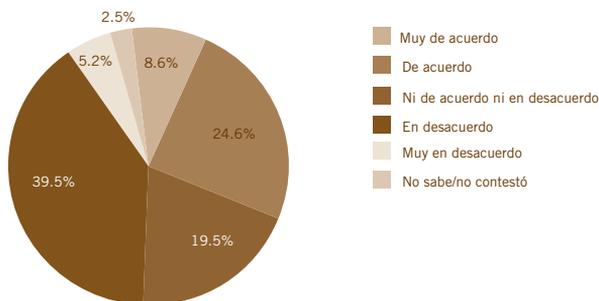
<sup>24</sup> Las preguntas utilizadas para medir la *sensación de inseguridad* pueden estar reflejando más una crítica a la gestión del gobierno en materia de seguridad que la expresión de una emoción o sentimiento específico. Véase Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009. Véase también Marta Lagos y Lucía Dammert, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima, Corporación Latinobarómetro, 2012, sobre la visión que la observa como una respuesta (sentirse inseguro) que ya responde a una opinión que se ha vuelto dominante en la región y el país, y que ejerce efectos de control propios de una *espiral del silencio* en la opinión pública.

<sup>25</sup> Latin American Public Opinion Project, disponible en <<http://barometrodelasamericas.org/>>, página consultada el 16 de junio de 2014.

Si bien el porcentaje de la opción de “en ocasiones pueden actuar al margen de la ley” aumentó de 2008 a 2010 al pasar de 32 a 39%, no parece ser un incremento muy significativo en relación con el importante crecimiento de los homicidios y otros delitos violentos. Además, se trata de un porcentaje de respuesta similar al de 2006 que en 2012 descendió levemente. Más que mostrar una alta sensibilidad ante la crisis de inseguridad en México, los resultados muestran un patrón de respuesta relativamente estable.

La pregunta del Barómetro de las Américas es incluso algo abstracta en cuanto a qué puede llegar a significar *actuar al margen de la ley*, pero un par de preguntas en la Segunda Encuesta de Cultura Constitucional, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2011, son más directas en relación con el posible apoyo de la población a acciones de las fuerzas de seguridad violatorias de los derechos humanos. La primera pregunta se refiere a la práctica de la tortura y la segunda a una ejecución extrajudicial. En el caso de la tortura se preguntó “¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás con que para conseguir información se torture a una persona detenida por pertenecer a un grupo de narcotraficantes?”. El resultado de su frecuencia simple se aprecia en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 3.** ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás con que para conseguir información se torture a una persona detenida por pertenecer a un grupo de narcotraficantes?

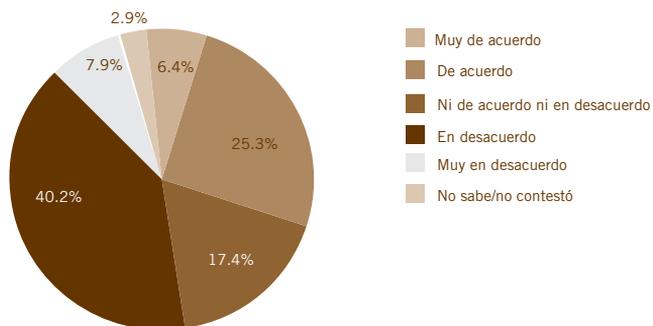


**Fuente:** Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, México, IFE/IIJ-UNAM, 2011.

Una tercera parte de las y los entrevistados dijeron estar muy de acuerdo o de acuerdo con el uso de la tortura para conseguir información, y sólo menos de la mitad (44.7%) lo rechazó.

La segunda pregunta, relacionada con una ejecución extrajudicial, dice: “¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás con que las fuerzas de seguridad maten a una persona miembro de la delincuencia organizada aunque exista la posibilidad de detenerla para presentarla ante la justicia?”:

**GRÁFICO 4.** ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás con que las fuerzas de seguridad maten a una persona miembro de la delincuencia organizada aunque exista la posibilidad de detenerla para presentarla ante la justicia?



**Fuente:** Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, op. cit.

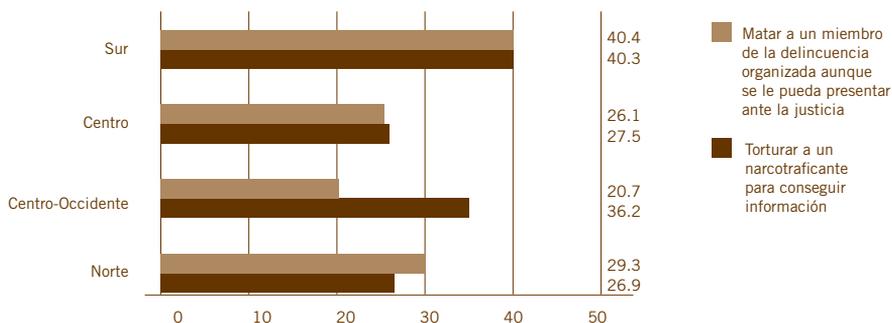
El resultado es similar al de la pregunta anterior: poco menos de la tercera parte de las personas entrevistadas (31.7%) estuvo muy de acuerdo o de acuerdo con que las fuerzas de seguridad realicen una ejecución extrajudicial, mientras que no alcanzó a la mitad (48.1%) quienes directamente rechazaron este comportamiento como forma de enfrentar a la delincuencia organizada.

Estas dos preguntas, directas en su contenido, mostraron que un porcentaje significativo de la población –aproximadamente uno de cada tres entrevistados– apoya prácticas que violentan los derechos humanos como estrategia para combatir a la delincuencia organizada. Una primera lectura de lo anterior, por lo significativo de los porcentajes que dijeron aprobar ambas medidas, parece validar la hipótesis del aumento del apoyo a acciones autoritarias

en momentos en que se percibe una grave crisis en materia de seguridad. Sin embargo, no contamos con una medición previa de estos indicadores que nos permita observar su variación, si es que la hubo, durante los últimos años.

Ahora bien, si el apoyo a iniciativas autoritarias se incrementa en situaciones de crisis de seguridad y éstas se presentan de manera diferencial en las distintas regiones del país, sería interesante observar si también varía el acuerdo o desacuerdo de las y los entrevistados con las prácticas violatorias de los derechos humanos. La Segunda Encuesta de Cultura Constitucional permite distinguir entre cuatro regiones del país: Norte, Centro-Occidente, Centro y Sur.<sup>26</sup> El porcentaje que estuvo de acuerdo con la tortura para conseguir información y con la ejecución extrajudicial de un miembro de la delincuencia organizada se presenta en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 5.** Población que está de acuerdo con la tortura y con la ejecución extrajudicial según regiones del país



**Fuente:** Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: *legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, op. cit.

Si tomamos como indicador de la violencia la tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes de los últimos tres años antes de la encuesta (2008-

<sup>26</sup> Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Región Centro-Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Región Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Región Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

2010), destaca con claridad la región Norte con 34.9 homicidios cada 100 000 habitantes. Las regiones Sur y Centro-Occidente alcanzaron en promedio de los tres años tasas de 14.5 y 10.1 respectivamente, mientras que el valor más bajo correspondió a la región Centro 6.7. Sin embargo, la región Norte presentó el porcentaje más bajo que estuvo de acuerdo con torturar a un narcotraficante para conseguir información; por debajo de la región Sur, y similar a las restantes regiones, con relación a matar a un miembro de la delincuencia organizada aunque se le puede presentar ante la justicia. La región Sur, con una tasa promedio de homicidios dolosos en el periodo 2008-2010 de la mitad respecto de la región Norte, presentó los más altos niveles de apoyo a ambas medidas. Es decir, se trata de un resultado que parece indicar que el apoyo a prácticas de corte autoritario no responde de manera coyuntural a la crisis de inseguridad y al aumento de justificadas preocupaciones y ansiedades vinculadas con la violencia delictiva.<sup>27</sup>

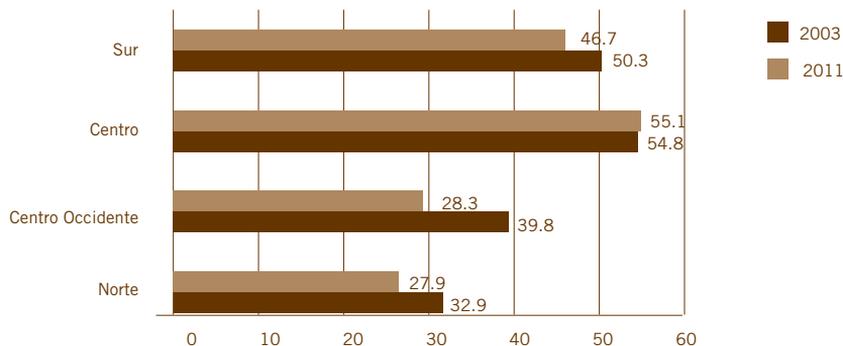
Si bien no contamos con mediciones anteriores sobre el apoyo a la tortura y la ejecución extrajudicial que nos permitan observar si se ha incrementado o no en los últimos años, sí podemos observar si se ha modificado el acuerdo de la población con una variable a la que ambas están significativamente asociadas: la pena de muerte. En relación con el apoyo a la pena de muerte disponemos de la primera versión de la Encuesta de Cultura Constitucional realizada en 2003 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Si la presión y el acuerdo de la ciudadanía con medidas de tipo autoritario se intensifican con la mayor presencia e impacto social de la violencia y el delito, también se esperaría para esta variable un mayor apoyo entre 2003 y 2011, y en las regiones del país que más gravemente han padecido esta problemática. Sin embargo, el

---

<sup>27</sup> Si consideramos las variables sociodemográficas de los entrevistados, el nivel educativo es el que más hace fluctuar los porcentajes de acuerdo/descuerdo de las personas entrevistadas con ambas frases, siendo la categoría de licenciatura y más donde se obtiene el menor apoyo a ambas medidas en relación con los niveles educativos más bajos. Aunque no presenten cambios tan significativos como la educación, las mujeres también muestran un menor apoyo respecto de los hombres; y en un resultado preocupante, las y los jóvenes brindan un mayor apoyo a ambas medidas en comparación con las personas de mayor edad. A partir de estas variables sociodemográficas se sigue notando una diferencia significativa que indica un menor apoyo de las y los entrevistados de la región Norte a la tortura por parte de miembros de las fuerzas de seguridad.

siguiente gráfico nos muestra un comportamiento estable entre 2003 y 2011, y similar al señalado respecto de las distintas regiones del país.

**GRÁFICO 6.** ¿Estás de acuerdo o en desacuerdo con la pena de muerte?  
De acuerdo/de acuerdo en parte



**Fuente:** Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, op. cit.

También en el caso de la pena de muerte las actitudes favorables de la población, si bien son significativas en cuanto a los porcentajes que están de acuerdo con ella, parecen ser bastante estables y no haberse modificado en función del aumento de la inseguridad y la violencia en los últimos años. Es necesario explicar –queda como tarea para un siguiente trabajo– qué características individuales –sociales, económicas, políticas y culturales– y del contexto social en el que habitan las personas son las que incrementan la probabilidad del apoyo a medidas de seguridad contrarias al respeto a los derechos humanos.

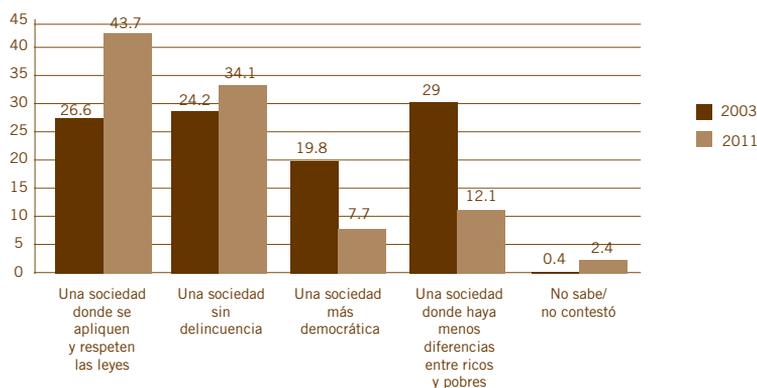
## Conclusión

En los últimos años ha crecido la preocupación de la población por la delincuencia y la inseguridad, existe apoyo mayoritario –aunque también críticas– a la presencia y la necesidad de operativos de las fuerzas policiales federales y del Ejército, y ha predominado el acuerdo con que el Ejército combata al nar-

cotráfico y a la delincuencia organizada.<sup>28</sup> Sin embargo, ello no ha significado el apoyo de la población o el aumento del apoyo de la población a prácticas violatorias de los derechos humanos.<sup>29</sup>

Las preocupaciones y prioridades de la ciudadanía se han visto modificadas luego del cambio en el contexto de violencia que ha vivido México en los últimos años. Estos cambios no deben hacerse a un lado si pensamos en la consolidación de una sociedad más democrática y más justa. Como ejemplo de tales variaciones en la opinión presentamos los resultados de una pregunta realizada en las dos ediciones de la Encuesta de Cultura Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

**GRÁFICO 7.** ¿Qué es más importante para ti?



**Fuente:** Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, *op. cit.*

<sup>28</sup> México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, *Décima Primer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, México, MUCD/Consulta Mitofsky, 2012; México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, *doc. cit.*; y Raúl Benítez Manaut et al., *Encuesta de Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (Cidena 2011)*, Casede/SIMO/CEGI-IPADE, 2011.

<sup>29</sup> Hugo A. Concha Cantú et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, IJ-UNAM/TEPJE/Cofemer (serie Doctrina Jurídica, núm. 174), 2004; Segunda Encuesta de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, México, IFE/IJ-UNAM, 2011; y Raúl Benítez Manaut et al., *op. cit.*

En 2003 la mitad de las y los entrevistados otorgaban mayor importancia a una sociedad con menor desigualdad económica o que fuera *más democrática* –más allá de los diversos significados que se puedan atribuir–, mientras que en 2011 solamente la quinta parte de las y los mexicanos consideró estos aspectos como prioritarios y 80% restante valoró en primer lugar el respeto a la ley o una sociedad sin delincuencia. Los objetivos de *orden* parecen haberse priorizado por sobre la búsqueda de una sociedad más igualitaria.

Sin embargo, de acuerdo con lo abordado en el presente texto, la población no apoya más que antes las medidas autoritarias para combatir los problemas de inseguridad y violencia, por lo que ello no representa un obstáculo –por lo menos no uno mayor–, para el impulso de nuevos modelos de seguridad –ciudadana, humana– y sus consecuencias en materia de reformas necesarias al sector policial. Los obstáculos que encuentran dichas reformas son múltiples y, si bien pueden existir amplios niveles de apoyo al uso de estrategias vinculadas con las fuerzas de seguridad como forma privilegiada de enfrentar la violencia delictiva, tal apoyo no se extiende hacia medidas que vulneren los derechos humanos. Hay un grupo significativo de la población que avala actitudes de tipo autoritario y respalda medidas en materia de seguridad que son claramente violatorias de los derechos humanos pero la dimensión de este grupo, más allá del aumento real y percibido de los delitos violentos en los últimos años, ha permanecido relativamente estable en la última década.

## Bibliografía

- ALKIRE, SABINA, *A Conceptual Framework for Human Security*, CRISE/Queen Elizabeth House-University of Oxford (Documento de trabajo núm. 2), 2003, 52 pp.
- ARELLANO TREJO, EFRÉN, Y ARTURO ALVARADO (EDS.), *Políticas de seguridad pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010, 216 pp.
- AZAOLA GARRIDO, ELENA, Y MIGUEL ÁNGEL RUIZ, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.
- BAYLEY, DAVID H., “Police Reform as Foreign Policy”, en *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 206-215.

- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, *et al.*, *Encuesta de Ciudadanía, Democracia y Narcoviolenca (Cidena 2011)*, Casede/SIMO/CEGI-IPADE, 2011.
- CARRILLO FLORES, FERNANDO, “Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. cero, Madrid, AECI/Fundación Carolina, 2007.
- CHALOM, MAURICE, *et al.*, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Santiago, Ediciones Sur, 2001, 101 pp.
- CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 del 17 diciembre de 1979.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, Washington, D. C., CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, 125 pp., disponible en <[www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf)>, página consultada el 30 de mayo de 2014.
- CONCHA CANTÚ, HUGO A., *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, IJ-UNAM/TEPJE/Cofemer (serie Doctrina Jurídica, núm. 174), 2004.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>, página consultada el 16 de junio de 2014.
- CRUZ, JOSÉ MIGUEL, “Maltrato policial en América Latina”, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, núm. 11, LAPOP/USAID/Barómetro de las Américas, 2009, 8 pp.
- DE ROVER, CEES, *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, 491 pp.
- DEPENDENCIA DE SEGURIDAD HUMANA. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2014.
- GARCÍA LUNA, GENARO, *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.

- GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, “La raíz de la violencia”, en *Nexos*, 1 de junio de 2011, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=14318>>, página consultada el 16 de junio de 2014.
- INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING FOR NORTHERN IRELAND, *A New Beginning: Policing in North Ireland*, Independent Commission on Policing for Northern Ireland, 1999, 128 pp.
- KESSLER, GABRIEL, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.
- KING, GARY, Y CHRISTOPHER J. L. MURRAY, “Rethinking Human Security”, en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, 2001-2002, pp. 585-610.
- LAGOS, MARTA, Y LUCÍA DAMMERT, *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima, Corporación Latinobarómetro, 2012.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, disponible en <<http://barometrodelas.americas.org/>>, página consultada el 16 de junio de 2014.
- LÓPEZ PORTILLO VARGAS, ERNESTO, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar el poder frente a la libertad”, en Alvarado, Arturo, y Sigrid Artz (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- MENDOZA, ANTIA, Y JUAN SALGADO, *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*, México, Conavim/Municipio de Chihuahua/Insyde, 2010, 365 pp.
- MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA Y CONSULTA MITOFSKY, *Décima Primer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, México, MUCD/Consulta Mitofsky, 2012.
- , *Décima Segunda Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, México, MUCD/Consulta Mitofsky, 2013.
- MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA, *The Commissioner’s guidance for democratic policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*, Nueva York, UNMIBH, 1996.
- NAVAL, CLAIRE, Y JUAN SALGADO, *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY, adoptados por el Octa-

- vo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- SABET, DANIEL, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, en Olson, Eric L., *et al.* (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del wWICS/ Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 247-270.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, disponible en <<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>>, página consultada el 8 de julio de 2014.
- SEGUNDA ENCUESTA DE CULTURA CONSTITUCIONAL: LEGALIDAD, LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y REDISEÑO DEL ESTADO, México, IFE/IIJ-UNAM, 2011.
- SILVA FORNÉ, CARLOS, *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl*, México, IIJ-UNAM (serie Estudios Jurídicos, núm. 178), 2011, 280 pp.
- STENNING, PHILIP C., Y CLIFFORD D. SHEARING, “Reforming Police : Opportunities, Drivers and Challenges”, en *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 167-180.
- SUÁREZ DE GARAY, MARÍA EUGENIA, *Los policías: una averiguación antropológica*, Guadalajara, ITESO, 2006, 487 pp.
- UNGAR, MARK, *Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2011.

# LA CONTRIBUCIÓN DE LA TEORÍA DE LAS CAPACIDADES A LA SEGURIDAD HUMANA

Juan Pablo Fernández Pereira\*

---

\* Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor de seguridad humana en la Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

## **Resumen**

Desarrollo humano y seguridad humana son conceptos relacionados que se influyen mutuamente. Uno tiene como objetivo crear condiciones para la realización de las capacidades de las personas mientras que el otro se centra más en señalar y prevenir los riesgos que impiden su florecimiento. En ambos se reconoce una filosofía política y moral que tiene sus raíces en las vidas reales de las personas y en los movimientos sociales y comunitarios que han sido decisivos en la toma de conciencia de los nuevos riesgos que afronta la humanidad. En este trabajo se hace una reflexión sobre las relaciones e interconexiones que mantienen ambos conceptos, examinando la teoría de las capacidades humanas como un elemento nuclear en ambas ideas.

*Palabras clave:* seguridad humana, desarrollo humano, derechos humanos, capacidades humanas.

## Introducción

EL OBJETIVO DE ESTE TEXTO es contribuir a la reflexión acerca de las capacidades, uno de los elementos nucleares que fundamentan el vínculo que existe entre seguridad humana y desarrollo humano. Con este objetivo se hará, en primer lugar, una exploración del significado de esta teoría y su papel como componente relevante en la perspectiva de la seguridad humana. En segundo término, se identificarán las bases teóricas de este enfoque como parte de una tradición filosófica y política más centrada en la realización de las personas que en las estructuras e instituciones. Por último, se examinará cómo el enfoque de las capacidades puede contribuir a hacer políticas públicas en materia de seguridad basadas en la prevención y la evaluación del riesgo, al considerar éste como todo aquello que suponga daños o impedimento para el desarrollo de las capacidades humanas.<sup>1</sup>

En los últimos años se han producido muchas iniciativas y documentos académicos en torno a la seguridad humana: definición, bases epistemológicas, incorporación a políticas públicas y capacidad para generar iniciativas comunitarias, académicas y políticas. Las aportaciones que se plasman en este texto

---

<sup>1</sup> Sobre el enfoque de las capacidades véanse Martha C. Nussbaum, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Paidós, 2012; Martha C. Nussbaum, *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre los excluidos*, Barcelona, Paidós, 2007; Martha C. Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Barcelona, Herder, 2002; Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000; Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 1999; y Amartya Sen, *La idea de justicia*, Madrid, Taurus, 2010.

buscan contribuir al debate necesario sobre cuáles deben ser las bases teóricas que entrelacen la seguridad humana con la justicia social.

## **Las capacidades y su lugar en la evaluación de la seguridad humana**

Podemos comenzar afirmando que no hay desarrollo sin seguridad y que tampoco es posible una seguridad sostenible que no se base en las coordenadas de un desarrollo verdaderamente humano. *Seguridad humana* significa, ante todo, vivir en condiciones que permitan la realización de las capacidades humanas. La aplicación de medidas orientadas a este fin mediante políticas públicas adecuadas tiene un efecto preventivo para hacer frente a las consecuencias de la vulnerabilidad y la privación de derechos. Dicha perspectiva también posee un claro valor como cimiento de un mayor nivel de empoderamiento de la sociedad. Hemos de sostener, como punto de partida, que la principal misión de un buen gobierno, debe ser fomentar y permitir el florecimiento de esas posibilidades humanas de libertad, creando y promoviendo condiciones de seguridad para que puedan ser llevadas a la práctica. Esto es una óptica centrada en las personas que pone a la humanidad –más que a las organizaciones como el mercado y los gobiernos– en el centro del debate ético y político.

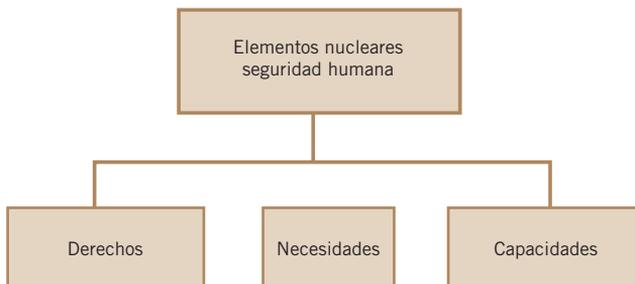
A pesar de que este nuevo paradigma de seguridad inició su recorrido en 1994, aún se sigue discutiendo cuál debe ser su elemento central y nuclear y qué instrumentos e indicadores deben ser utilizados para su evaluación. En este trabajo no se pretende abarcar el extenso alcance de dicha cuestión de naturaleza epistemológica. El objetivo es más modesto y lo que se intenta hacer es una propuesta más limitada pero coherente, apelando a la razón práctica, al debate público y a la observación de cuáles son las ideas que impulsan con vivacidad el estudio y el conocimiento científico en estas áreas de investigación.<sup>2</sup> Afirmaremos que tanto el desarrollo humano como la seguridad humana, ambos con sus áreas y peculiaridades propias, pueden convertirse en pilares de

---

<sup>2</sup> Sabina Alkire, *A Conceptual Framework for Human Security*, CRISE/Queen Elizabeth House-University of Oxford (Documento de trabajo núm. 2), 2003, p. 23.

una sociedad basada en la justicia si se entrelazan mediante una referencia común al enfoque de las capacidades.

**ESQUEMA 1.** Elementos nucleares de la seguridad humana



**Fuente:** Elaboración propia.

Para la concepción de la seguridad que teorizaremos aquí el elemento que centrará nuestra atención será por lo tanto la protección y el desarrollo de las capacidades humanas. Esta idea ya puede encontrarse en alguno de los documentos más importantes desarrollados en la materia.

La seguridad humana tiene que estar encaminada también a desarrollar las capacidades de la persona y de la comunidad para que puedan elegir con conocimiento de causa y para que puedan obrar en nombre de principios y de intereses en muchas esferas de la vida.<sup>3</sup>

El enfoque de las capacidades orienta las políticas de desarrollo y seguridad hacia los seres humanos y la creación de condiciones que permitan que las personas elijan aquello que tiene valor para ellas. Ofrece una base para el florecimiento humano y tiene una clara relación con la literatura de los derechos humanos. En este texto sostendremos, además, que el punto de vista de las

<sup>3</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *La seguridad humana ahora*, Nueva York, Multi-Language Services, 2003, pp. 10-12.

capacidades puede proveer un espacio adecuado para la evaluación de la seguridad humana.

Este punto de vista teórico fue concebido como una fuente de información valiosa para la evaluación de la calidad de vida y, por tanto, del grado de cumplimiento de los derechos humanos; fue iniciado por Amartya Sen y tiene una gran influencia en los sucesivos informes sobre desarrollo humano, pues fue continuado y desarrollado por Martha C. Nussbaum, catedrática de ética y derecho de la Universidad de Chicago.

Amartya Sen, autor de *La idea de justicia*, dice que “cualquier teoría sustantiva sobre ética y filosofía política debe tener un foco de información. En qué características debemos concentrarnos para juzgar una sociedad y evaluar su justicia e injusticia”<sup>4</sup> Por su parte, Martha C. Nussbaum,<sup>5</sup> considera que este foco es “una base para la teoría política que fundamente también una justicia social básica”. En el primero se percibe una mayor relevancia y se le presta más atención a la dignidad –derechos fundamentales y justicia social– y en el otro se destaca más una preocupación por la evaluación de la calidad de vida y por los indicadores utilizados para la comparación.

En ambos autores encontramos un marco normativo amplio para la evaluación del bienestar individual y social, el diseño de políticas y la elaboración de propuestas para el cambio social. Su principal característica es su alto nivel interdisciplinario que centra su atención en los aspectos plurales y multidimensionales del bienestar humano, los cuales hacen que resulte adecuado para evaluar políticas públicas de acuerdo con el impacto que éstas tienen en las capacidades de las personas, como elemento fundamental que se debe desarrollar y proteger. Los principales elementos constituyentes de este enfoque son los funcionamientos y las capacidades. Los funcionamientos son lo que las personas son capaces de ser y hacer, mientras que las capacidades son las diversas combinaciones de funcionamientos que las personas pueden lograr. La capacidad es un vector de funcionamiento que refleja la posibilidad de la persona para encaminarse por un tipo de vida o por otro. Los funcionamientos y las capacidades están relacionados estrechamente pero son distintos.

<sup>4</sup> Amartya Sen, *La idea de justicia*, op. cit., p. 261.

<sup>5</sup> Martha C. Nussbaum, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, op. cit., p. 47.

Esta teoría se ha construido y se puede reconocer sobre la base de dos grandes tradiciones: la sociabilidad y la racionalidad. En dicho contexto teórico la vida humana consiste en la lucha constante contra las necesidades y los límites que la constriñen.

Su eficacia radica en que esa visión de la justicia pone el acento en los resultados; lo que en realidad cada persona es capaz de ser y hacer nos permite percibir mejor los obstáculos que impiden gozar de una verdadera capacidad de actuación y cómo adecuar las políticas públicas para despejar esos obstáculos del horizonte vital. El núcleo central de esta teoría, y de ahí su especial contribución a las políticas que se inspiran en la seguridad humana, es que pone su atención en lo que las personas son efectivamente capaces de ser y hacer, esto es, sus capacidades. La ocupación de cualquier gobierno no debe ser otra más que remover los obstáculos que se oponen entre las y los ciudadanos y su cabal funcionamiento en tanto que seres humanos.

Dicha teoría también es útil para hacer avanzar la investigación sobre nuevos indicadores basados en las capacidades. Éstos ayudan a crear valores y ponen en marcha mecanismos de alerta que coadyuvan a mitigar los riesgos que se van detectando. De hecho, el enfoque de las capacidades proporciona un marco evaluativo novedoso si prestamos atención en cómo la seguridad en la alimentación, los cuidados en materia de salud, el capital social, la salud emocional o la seguridad en el trabajo tienen una importancia creciente en el significado que las personas le atribuyen a la seguridad:

La mejor nutrición y hasta vitaminización de los niños, las prácticas o hábitos saludables, una educación de calidad al alcance de las mayorías y hasta una mejor y más humana atención en salud, son políticas demostradamente efectivas en el mundo, dentro de la prevención de la inseguridad humana.<sup>6</sup>

En este mismo sentido va a ser necesario desarrollar la investigación acerca de cómo hacer viable un conjunto de indicadores globales que muestren una aproximación a la realidad de la seguridad humana, completando los datos

---

<sup>6</sup> Manuel Ballbé Mallol, "Prólogo a la edición española. Seguridad humana: del Estado anómico al Estado regulador", en Christopher Hood *et al.*, *El gobierno del riesgo*, Barcelona, Ariel, 2006, p. 13.

procedentes de organizaciones oficiales o estatales. La naturaleza de una teoría filosófica y política centrada en la autonomía del sujeto y la sociabilidad tiene influencias en el momento de decidir cuáles serán los elementos importantes que se han de observar y medir y cómo se obtiene la información relevante. Del enfoque que hemos reseñado podemos concluir que las capacidades son una fuente de información de primer nivel para establecer el grado de seguridad que tiene una determinada sociedad.

### **Capacidades, definición y especificación de requisitos básicos para una vida digna**

En el libro *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Martha C. Nussbaum se pregunta qué son las capacidades. De acuerdo con ella, son las respuestas a la pregunta de qué es capaz de hacer y de ser una persona. Son *libertades sustanciales*, un conjunto de oportunidades para elegir y actuar. La capacidad de una persona hace referencia a las combinaciones alternativas de funcionamientos. Por lo tanto, la capacidad se vuelve una especie de libertad: la libertad sustantiva de alcanzar combinaciones alternativas de funcionamientos.<sup>7</sup> Nussbaum afirma que este enfoque concibe a cada persona como un fin en sí mismo y que es una teoría de los derechos políticos fundamentales que emplea una lista de *capacidades centrales*.

La originalidad de dicha posición es que pone su atención en lo que la persona es efectivamente capaz de ser y hacer, es decir sus capacidades. Esta manera de ver las cosas se puede percibir mejor si lo ponemos en contraste con otros enfoques filosóficos que se centran en la felicidad o en la maximización de los deseos, ya sea en forma de ingresos, gastos o en el nivel de consumo, variantes del utilitarismo que tanto peso han tenido y tienen en las ciencias sociales. Martha C. Nussbaum aporta a esta teoría una lista de capacidades centrales que constituyen para ella la columna vertebral de una teoría parcial de la justicia básica. Señala que su planteamiento es filosófico y argumenta la necesidad de una teoría filosófica para enfocar correctamente esos problemas.

---

<sup>7</sup> Martha C. Nussbaum, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, op. cit., p. 40.

Según ella, se trata de una visión universalista del ser humano. La meta del proyecto en su conjunto sería brindar el sustento filosófico para una visión de los principios constitucionales básicos que deben ser respetados e implementados por los gobiernos de todas las naciones como un mínimo requerido para el respeto de la dignidad humana.

La capacidad viene a ser como una especie de libertad: libertad sustantiva de alcanzar combinaciones alternativas de funcionamientos. No son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también libertades u oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico.<sup>8</sup>

Martha C. Nussbaum propone una lista que sería la base para determinar un mínimo social respetable en diversas áreas. La estructura de las instituciones sociales y políticas debe elegirse, por lo menos en parte, con la vista puesta en la promoción de un nivel aceptable de esas capacidades humanas.

Una lista de capacidades centrales no es una teoría completa de la justicia. Una lista tal nos da la base para determinar un mínimo social respetable en una variedad de áreas. Yo sostengo que la estructura de las instituciones sociales y políticas debe elegirse, por lo menos en parte, con la vista puesta en la promoción de un nivel por lo menos mínimo de esas capacidades humanas.<sup>9</sup>

La lista de capacidades centrales del funcionamiento humano es la siguiente:<sup>10</sup>

- 1) *Vida*. Poder vivir hasta el final una vida humana de extensión normal; no morir prematuramente o antes de que la propia vida se haya reducido de tal modo que ya no merezca la pena vivirse.
- 2) *Salud corporal*. Tener buena salud, incluyendo la reproductiva; estar adecuadamente alimentado y tener un techo adecuado.

---

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Martha C. Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, op. cit., p. 117.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 120.

- 3) *Integridad corporal.* Tener la capacidad para moverse libremente de un lugar a otro; que los límites del propio cuerpo sean tratados como soberanos, es decir que sean capaces de estar seguros ante el asalto, incluyendo el asalto sexual, el abuso sexual de personas menores de edad y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la libre elección en materia reproductiva.
- 4) *Sentidos, imaginación y pensamiento.* Poder usar los sentidos, imaginar, pensar, razonar y hacer todo esto de una manera *verdaderamente humana*, la cual sea plasmada y cultivada por una adecuada educación que incluya –aunque no solamente– la alfabetización y el entrenamiento científico y matemático básico. Ser capaz de utilizar la imaginación y el pensamiento en conexión con la experiencia y la producción de obras y eventos de expresión y elección propia en lo religioso, literario, musical, etc.; buscar el sentido último de la vida a la propia manera; y tener experiencias placenteras y evitar el sufrimiento innecesario.
- 5) *Emociones.* Tener vinculaciones con cosas y personas más allá de uno mismo, y afecto por las cosas y la gente, poder amar a quien nos ama y cuida de nosotros, penar por su ausencia y, en general, amar, penar y experimentar nostalgia, gratitud y temor justificado. Que el propio desarrollo emocional no esté arruinado por un temor o preocupación aplastante o por sucesos traumáticos de abuso o de descuido –apoyar esta capacidad significa apoyar formas de asociación humana que pueden mostrarse como cruciales en su desarrollo.
- 6) *Razón práctica.* Poder plasmar una concepción del bien y comprometerse en una reflexión crítica acerca del planeamiento de la propia vida –esto implica protección a la libertad de conciencia.
- 7) *Afiliación:*
  - a) Ser capaz de vivir con y hacia otros, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de comprometerse en diferentes maneras de interacción social, de imaginarse la situación de otros y tener compasión por su situación, de sentir necesidad tanto de justicia como de amistad –proteger esta capacidad significa cuidar instituciones que constituyen y alimentan tales formas de afiliación y velar por la libertad de reunión y de discurso político.

- b) Poseer las bases sociales del respeto de sí mismo y de la no humillación, y tener la capacidad para ser tratado como un ser dignificado cuyo valor es igual al de los demás. Esto implica, como mínimo, la protección contra la discriminación basada en la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, la casta, la etnia o el origen nacional. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano al hacer uso de la razón práctica y alcanzar significativas relaciones de reconocimiento mutuo con las y los compañeros.
- 8) *Otras especies.* Vivir con cuidado por los animales, las plantas, la naturaleza y en relación con todo ello.
  - 9) *Juego.* Poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
  - 10) *Control sobre el propio entorno:*
    - a) *Político.* Participar efectivamente en las elecciones políticas que repercuten en nuestra propia vida; tener el derecho a la participación política y a la protección de la libre expresión y asociación.
    - b) *Material.* Tener propiedad –tanto de tierra como de bienes muebles– no solamente de manera formal sino también en términos de verdaderas oportunidades; poder buscar empleo sobre una base de igualdad con otros, y no estar sujeto a registro e incautación de forma justificada.

Aunque sería debatible lo acertado o no de proponer una lista podemos aceptar esta propuesta como un punto de partida para dotarnos de indicadores que proporcionen información válida sobre aspectos concernientes a la calidad de vida y los riesgos a los que está expuesta. Una teoría política que tienda a la justicia social debe señalar las capacidades del ser humano que son indispensables para hablar de una vida digna. La administración pública tendría que favorecer y asegurar un umbral mínimo para una vida apegada a la dignidad humana. En la lista de requisitos mínimos para una vida con dignidad que hemos mencionado las capacidades se encuentran relacionadas de manera que se apoyan y refuerzan unas con otras. En tal sentido, una lista como ésta no significa otra cosa más que un objetivo para el empoderamiento de las personas con el fin de que puedan actuar en sus propios contextos sociales y personales como mejor

consideren. La contribución de esa formulación de requisitos mínimos a la seguridad es importante, pues la práctica política y las instituciones tienen que asegurarse de que todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan estar capacitados para tomar decisiones libremente. Por lo tanto, la seguridad humana participa con el desarrollo humano y los derechos humanos en su preocupación por proteger las libertades fundamentales y en utilizar procesos que se basen en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano, es decir, en sus capacidades para ser y hacer aquello que más valoran como objetivos en la vida.

Un informe internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) retoma adecuadamente esta necesaria relación: “la seguridad, entendida como seguridad humana, abarca todo aquello que ‘capacita’ a las personas: los derechos humanos –comprendidos los económicos, sociales y culturales– y el acceso a la educación, la salud, la igualdad de oportunidades, el buen gobierno”.<sup>11</sup>

Terminaremos este apartado reconociendo que una sociedad justa debe por lo menos tomar como referencia esta lista mínima para forjar las condiciones que eviten la vulneración de la dignidad humana y que alejen a las personas de ser víctimas de la violación a los derechos humanos. La definición y especificación de las capacidades humanas centrales entonces ha de considerarse en el marco de este texto como una contribución a la búsqueda de indicadores y señales para evaluar la seguridad humana, mostrando las situaciones en que los derechos humanos se encuentren en riesgo.

## **Enfoques teóricos que surgen de la vida real de las personas**

La seguridad humana y los nuevos paradigmas del desarrollo humano tienen en común que se apoyan en concepciones teóricas que miran las vidas humanas concretas y singulares, con sus sufrimientos y preocupaciones. Comparados con los teóricos del *enfoque de las capacidades* la idea de que pensar en el desarrollo humano desde esta óptica es tomar en consideración, en primer

---

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, UNESCO, 2005, p. 155.

lugar, las realizaciones, es decir, lo que la persona es capaz de ser y hacer. A partir de esta primera filosofía que se apoya en las realizaciones concretas y las capacidades de las personas, más que en las instituciones y las estructuras, podemos afirmar que el fundamento teórico que debe tener todo desarrollo que pretenda ser humano no ha de ser otro más que crear condiciones para que las personas tengan una existencia que les posibilite alcanzar su creatividad, plenitud y potencialidades. Esta evaluación de las realizaciones de las personas ya está presente en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>12</sup> en donde se entiende a la seguridad centrada en las personas y en las numerosas situaciones de riesgo que les afectan en los diferentes ámbitos en que desarrollan su vida –en el empleo, en la calle o en el hogar– más allá de como se le venía comprendiendo hasta esos momentos, centrada en los intereses de los Estados.

Mahbub ul Haq<sup>13</sup> quien tuvo un papel decisivo en el surgimiento de este nuevo concepto, contribuyó de manera especial a formular esta idea con base en un trabajo denominado *New Imperatives of Human Security*,<sup>14</sup> en donde se fundamentaba en buena medida la filosofía de la seguridad humana. Este autor proponía *un nuevo concepto de seguridad* en los siguientes términos:

- Seguridad de la gente, no sólo de los territorios.
- Seguridad de las personas, no sólo de las naciones.
- Seguridad mediante el desarrollo y no mediante las armas.
- Seguridad de la población en todos los lugares: en sus casas, en sus trabajos, en las calles, en sus comunidades y en su medio ambiente.

La manera de ver dichos temas estuvo fortalecida con la publicación del informe de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas titulado *La seguridad humana ahora*. En su dirección y elaboración participó Amartya

<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, p. 26, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>13</sup> Mahbub ul Haq, “Human Rights, Security, and Governance”, en *Peace & Policy. Journal of the Toda Institute for Global Peace and Policy Research*, vol. 3, núm. 2, otoño-invierno de 1998, pp. 3-10.

<sup>14</sup> Mahbub ul Haq, *New Imperatives of Human Security*, Nueva York, PNUD, 1994, p. 1.

Sen, economista, filósofo, premio Nobel de Economía en 1998 y uno de los impulsores y creadores, junto con Martha C. Nussbaum, del denominado *enfoque de las capacidades*. En tal informe se hace hincapié en la necesidad de proteger la *esencia vital* de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales que constituyen la esencia de la vida; conlleva proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas –graves– y omnipresentes –generalizadas–, e implica utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.<sup>15</sup>

Los rastros de una visión del mundo que se nutre de la evaluación de las situaciones reales de las personas y de la descripción de sus posibilidades y capacidades se pueden reconocer en las influencias filosóficas procedentes de autores y corrientes de pensamiento muy diversas: Rabindranath Tagore y Mahatma Gandhi, Condorcet, Wollstonecraft, el marxismo humanista, la concepción de la libertad y el autodesarrollo de John Stuart Mill y los escritos de Adam Smith sobre economía y sentimientos morales. También pueden identificarse las ideas de Aristóteles sobre la sociabilidad del ser humano y su vulnerabilidad. Además, podemos encontrar una perspectiva kantiana en las capacidades en cuanto a las referencias teóricas, la autonomía y la constitución del sujeto. Ocupan un lugar destacado las ideas filosóficas procedentes del pensamiento estoico, especialmente la que proviene de esta filosofía de que todo ser humano por el simple hecho de serlo es poseedor de igual dignidad. La noción de la dignidad humana y de su valía ilimitada e igual para todas las personas es la principal aportación del estoicismo al enfoque de las capacidades.

De esta manera, en dichos enfoques del desarrollo humano se pueden percibir las influencias de distintas teorías de la filosofía política y moral que han tenido como principal tema de reflexión las condiciones y la forma en que las personas viven sus vidas, esto es, un grupo de visiones teóricas que no se apoyan exclusivamente en el análisis de las instituciones que las rodean. Decía Amartya Sen que debido a ello “se produce una concentración en las institucio-

---

<sup>15</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 12.

nes y no en la vida que la gente es capaz de vivir. El énfasis en la vida real para la evaluación de la justicia tiene muchas implicaciones<sup>16</sup>.

Tomando en cuenta la vida real de las personas y sus inseguridades y capacidades podemos hacer interconexiones útiles para abordar los problemas de la justicia, el desarrollo y la seguridad humana. En esta orientación teórica se descubre una preocupación por los seres humanos, sus condiciones de vida, aspiraciones y las circunstancias que les permitan enfrentar y superar los riesgos y las desventajas persistentes.<sup>17</sup>

Las aportaciones de dicho entendimiento singular de la realidad son importantes en el marco de este trabajo, pues a partir de comprender que el ser humano está anclado en una irreductible sociabilidad con una multiplicidad de necesidades y capacidades se podrá pensar en políticas públicas que favorezcan un desarrollo a escala humana.

La posición teórica centrada en las realizaciones y las capacidades de las personas se complementa con el reconocimiento de que los movimientos sociales han tenido un papel relevante en esta preocupación por los nuevos riesgos y condiciones de inseguridad. La acción social y las iniciativas de numerosos movimientos sociales que han reclamado la protección a los derechos fundamentales han puesto de manifiesto que tales movimientos sociales,<sup>18</sup> y no el Estado, han hecho que hoy se empiecen a incluir esos nuevos derechos de protección en las políticas públicas de seguridad.

Los movimientos sociales son los que han incorporado en su actividad teórica y práctica un análisis crítico e interpretativo de las condiciones sociales y culturales que incluye las experiencias reales de las personas, las acciones sociales y la lucha por la igualdad y dignidad de todos los seres humanos. Los movimientos sociales y comunitarios han sido los pioneros en el reconocimiento

---

<sup>16</sup> Amartya Sen, *La idea de justicia*, Madrid, Taurus, 2010, p. 15.

<sup>17</sup> Jonathan Wolff y Avner de-Shalit, *Disadvantage*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, pp. 99 y 100.

<sup>18</sup> Luis César López Permouth, *Los procesos miméticos en el derecho, como fruto de la acción de los movimientos sociales y la posible agilización de las actuaciones legítimas de éstos a través de las ONG, en medio de un pluralismo comunitarista*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007, pp. 6-9.

de los nuevos derechos civiles, de la mujer, ambientales, laborales, sociales, a la salud, a la seguridad alimentaria y a la seguridad vial.<sup>19</sup>

En tal sentido, aunque formalmente serán las leyes y los reglamentos los que aparezcan como fuentes de los nuevos derechos relacionados con la prevención de riesgos,

materialmente ha sido el activismo de los grupos y la comunidad el primero en detectar los viejos y nuevos riesgos para el derecho a la vida, a la salud y a la seguridad humana. Efectivamente, los movimientos ciudadanos en las últimas décadas han cuestionado que el sistema jurídico no representaba el interés general, sino el interés de unos grupos privilegiados determinados.<sup>20</sup>

Los movimientos sociales son los que han empujado para que actualmente nos encontremos con la necesidad de pasar de un concepto de seguridad limitado al mero hecho delictivo, extrapolarlo esta idea a los gobiernos y las fuerzas del orden, es decir a un concepto exclusivamente estatocéntrico del monopolio de la fuerza,<sup>21</sup> a otro que profundice en una perspectiva humanocéntrica de la seguridad. Dichos movimientos han traído la idea de que la seguridad implica luchar contra la criminalidad, contra los accidentes de tráfico, por la seguridad alimentaria y ambiental, por los derechos de las mujeres y por la seguridad en el trabajo, entre otros aspectos.

Decía Mahbub ul Haq, uno de principales promotores del concepto de seguridad humana, que “la seguridad humana no es un concepto que surge de las doctas escrituras de los eruditos sino de las diarias preocupaciones del pueblo”.<sup>22</sup> Tal como esas palabras indican, las preocupaciones diarias de la sociedad son las que nos han hecho conscientes de que es necesaria la prevención

---

<sup>19</sup> Manuel Ballbé Mallol, *op. cit.*, p. 3.

<sup>20</sup> Manuel Ballbé Mallol, *Seguridad integral. Un nuevo concepto*, Madrid, Instituto Superior de Estudios de Seguridad, 2003, p. 13.

<sup>21</sup> Guillermina Baena Paz, “La seguridad humana como derecho emergente”, ponencia presentada durante la videoconferencia “Derechos emergentes y nuevos compromisos en el siglo XXI. Hacia la Declaración Universal de los Derechos Emergentes”, dictada en la Universitat Oberta de Catalunya, el Institut de Drets Humans de Catalunya, la UNAM y la Universidad de Occidente en Sinaloa, 11 de junio de 2004.

<sup>22</sup> Mahbub ul Haq, “Human Rights, Security, and Governance”, *op. cit.*

de riesgos laborales y la seguridad alimentaria, vial y ambiental, la cual se extiende cada vez más como un derecho global debido a la influencia del activismo de la comunidad. En su libro de 1965, *Peligroso a cualquier velocidad. Los riesgos del diseño en el auto norteamericano*,<sup>23</sup> Ralph Nader ya señalaba cómo los accidentes de tráfico producían más muertes que la guerra de Vietnam o que aquellas ocasionadas por la delincuencia. En dicho texto, que ya es un referente de esta seguridad preventiva, se planteaba que era necesario reforzar la toma de conciencia para que destaque la seguridad frente a la industria del automóvil que vive y obtiene grandes beneficios de la cultura de la velocidad. Millones de personas están vivas gracias a ese libro que obligó a cambiar la mentalidad respecto de la seguridad. Los movimientos ecologistas globales también han señalado cómo sólo en Europa la contaminación originada por el tráfico urbano produce más de 300 000 muertes al año. Si se consideran como víctimas sólo a aquellas que lo son por el ataque intencional de un delincuente y se desprecia a las demás, no estaremos ayudando a superar ese desprecio por la vida. No debe ser consuelo morir por las ruedas de un camión ni por el efecto de la contaminación en comparación con otro tipo de muerte violenta.<sup>24</sup>

En esta misma dirección se puede recordar un estudio ya clásico sobre la influencia de la contaminación por plomo en los graves cambios en el comportamiento de las y los niños y la hiperactividad, el cual nos muestra un ejemplo de cómo el activismo de la comunidad descubre la necesidad de estos nuevos derechos relacionados con la seguridad humana.<sup>25</sup>

En Estados Unidos diversos estudios científicos demuestran que en 1979 había 15 millones de niños contaminados por plomo, mientras que en la actualidad con las prohibiciones legales de este metal pesado hay sólo 300 000 niños contaminados. La actuación integral mediante políticas públicas de seguridad preventiva en ámbitos como la educación, la salud y las actividades sociales

---

<sup>23</sup> Ralph Nader, *Peligroso a cualquier velocidad. Los riesgos del diseño en el auto norteamericano*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1968.

<sup>24</sup> Juan Pablo Fernández Pereira, *La seguridad humana*, Barcelona, Ariel, 2006, p. 120.

<sup>25</sup> Kim N. Dietrich *et al.*, “Early Exposure to Lead and Juvenile Delinquency”, en *Neurotoxicology and Teratology*, vol. 23, Elsevier Science, 2001, pp. 511-518, disponible en <[http://www.precaution.org/lib/covanta\\_44.pdf](http://www.precaution.org/lib/covanta_44.pdf)>, página consultada el 18 de julio de 2014.

que favorecen el capital social y emocional también tiene repercusiones directas sobre el control y la mitigación de la violencia y la criminalidad.<sup>26</sup>

La comunidad y los movimientos sociales como: ecologistas, contra el tabaco, sindicales en favor de la seguridad en el trabajo, de las mujeres, de las madres contra la droga, contra la discriminación y contra la impunidad criminal, entre otros, han sido los que han conseguido crear la nueva conciencia de prevención encaminada a la seguridad humana. No ha sido el Estado, proveedor tradicional de la seguridad –cuando logra su objetivo y no se convierte él mismo en fuente de inseguridad–, quien nos ha llevado a esta idea de seguridad; han sido las y los ciudadanos que ha adquirido mayor conciencia de que están más expuestos a morir por muchos de estos nuevos riesgos que por un asesino estereotipado. La presión de la ciudadanía ha hecho que el Estado empiece a tomar medidas preventivas y reguladoras y preste atención a este tipo de nuevas situaciones.

En tal sentido, para finalizar este apartado debemos resaltar que la contribución de los enfoques teóricos basados en la vida real de las personas y el activismo comunitario también significa la constante renovación de la democracia mediante el empoderamiento de las personas y las comunidades. Las palabras de Amartya Sen –relacionando seguridad humana y poder político– nos sirven para concluir:

La democracia y los derechos civiles y políticos enriquecen las libertades de otras clases (tales como la seguridad humana) al dar voz, al menos en muchas circunstancias a los desposeídos y vulnerables. El éxito de la democracia en la lucha contra las hambrunas pertenece a las múltiples contribuciones de la democracia al avance de la seguridad humana, pero tiene muchos otros campos de aplicación.<sup>27</sup>

Por lo tanto, la actividad de la sociedad ha traído la idea de más seguridad con más humanidad, lo que significa poner el acento en aspectos que refuerzan nuestra capacidad individual y colectiva para hacer frente a los temores y sentimientos de inseguridad presentes en la realidad cotidiana, con especial virulencia en las épocas de crisis.

---

<sup>26</sup> Manuel Ballbé Mallol, “Prólogo a la edición española. Seguridad humana: del Estado anómico al Estado regulador”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>27</sup> Amartya Sen, *La idea de justicia*, *op. cit.*, p. 380.

## El enfoque de las capacidades y su contribución a las políticas públicas de prevención y seguridad

La seguridad, tal como la hemos definido, tiene mucha relación con las políticas de bienestar, de calidad de vida, de crecimiento de las propias capacidades personales y de las redes sociales que proporcionan confianza y bienestar. Estos aspectos son decisivos en el tratamiento de cualquier experiencia de inseguridad en la sociedad contemporánea.

Algunos autores como Colleen Murphy y Paolo Gardoni<sup>28</sup> argumentan en sus trabajos que el análisis de riesgos y su observación y evaluaciones deben ser diseñados de tal modo que se enfoquen en mostrar los daños para las capacidades de las personas. El riesgo, según ellos, podría definirse como la probabilidad de que las capacidades humanas se vean afectadas y reducidas. Utilizar este punto de vista teórico haría que las consecuencias de los riesgos se percibieran desde la estimación de su impacto en las capacidades, es decir, en el bienestar de las personas y en cómo son afectadas la dignidad, la libertad y los derechos humanos. La capacidad de una persona capta su libertad efectiva y ésta se verá influenciada por los recursos personales, pero también por el entorno social y material que actúan sobre cada individuo: normas legales, costumbres y medio ambiente, entre otras muchas circunstancias. Los riesgos deben entenderse, por tanto, como la probabilidad de que las capacidades se vean reducidas por numerosos fenómenos emergentes que inciden en la libertad efectiva de las personas.

También recientemente, para referirse a esta relación entre seguridad y capacidad, Jonathan Wolff y Avner de-Shalit<sup>29</sup> han introducido en su libro *Disadvantage* algunos conceptos novedosos como el de *seguridad de la capacidad*. Estos autores afirman que las políticas públicas no deben limitarse a promover las capacidades sino que éstas también han de concebirse de tal modo que puedan preservarse de cara al futuro. Si consideramos sus aportaciones, tendríamos que afirmar que las políticas que realicen las administraciones públicas tendrán que contar con indicadores que prevengan y alerten sobre riesgos

---

<sup>28</sup> Colleen Murphy y Paolo Gardoni, "Assessing Capability Instead of Achieved Functionings in risk Analysis", en *Journal of Risk Research*, vol. 13, núm. 2, 2010, pp. 137-147.

<sup>29</sup> Jonathan Wolff y Avner de-Shalit, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

negativos o desventajas que influyan adversamente en las posibilidades reales que tienen las personas para usar y disfrutar sus capacidades.<sup>30</sup> El enfoque que introducen estos autores es significativa, pues implica que nos preguntemos cuáles son las condiciones políticas, jurídicas y éticas que proporcionan condiciones de seguridad para desarrollar y salvaguardar las capacidades humanas. La perspectiva de la *seguridad de la capacidad* aún necesita de un desarrollo más amplio que incluya herramientas de evaluación objetivas y subjetivas, pero es una aportación considerable para pensar qué tipo de gobierno de la seguridad es más aconsejable para una sociedad basada en la justicia social.

Por otro lado, un aspecto importante que se debe tener en cuenta para entender mejor el significado y el alcance que tiene la contribución del enfoque de las capacidades a la seguridad humana es la naturaleza de los riesgos actuales, haciendo hincapié en las condiciones sociales y culturales que los definen. Actualmente, los riesgos que crean inseguridad en el mundo se relacionan, además de con el delito, con los creados por el deterioro de las condiciones ambientales, los comportamientos de riesgo en los estilos de vida, el uso de las tecnologías, la contaminación del aire, los riesgos laborales o de tráfico, la violencia de género y los producidos por las desigualdades sociales, entre otros. Muchos nuevos riesgos también proceden de las repercusiones en la salud colectiva causadas por los *desajustes* que son consecuencia de la adaptación a un entorno hostil, competitivo o claramente agresivo en el que vivimos. En esta perspectiva, la mayoría de las amenazas no vienen únicamente de los delincuentes tradicionales sino que también son consecuencias no deseadas inherentes al modo de vivir y producir. La perspectiva de la capacidad, al estar orientada a los fines y no sólo a los medios, permite una mejor orientación de los servicios públicos, en especial los de salud y educación, que tienen una incidencia clara en la protección y la habilitación de las personas para tener el control de sus vidas.

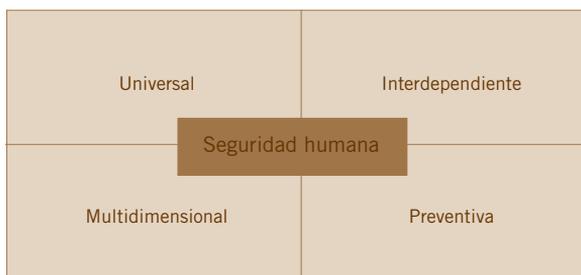
Ahora la seguridad debe hacer frente a riesgos que por su naturaleza ya no cumplen con los patrones tradicionales utilizados para manejarla. De los riesgos cuantificables y calculables hemos pasado a riesgos indeterminados, abstractos, no localizados, globales y ambivalentes producidos por decisiones

---

<sup>30</sup> Martha C. Nussbaum, *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, op. cit., p. 63.

humanas y que en muchos casos tienen consecuencias incalculables.<sup>31</sup> Estos riesgos afectan a muchas situaciones que ponen en peligro la integridad física y moral de las personas. Los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal están cada vez más amenazados por una multiplicidad de nuevos agentes y causas, a veces difíciles de detectar, localizar y demostrar. Considerados desde la perspectiva teórica tratada en este texto, nos encontramos ante fenómenos que de hecho suponen dificultades y obstáculos para la realización de las capacidades humanas esenciales. El gobierno de la seguridad en la sociedad actual debe tomar en consideración este contexto de riesgos emergentes que generan nuevas formas de incertidumbre, inseguridad y vulnerabilidad, los cuales necesitan una gestión innovadora de los cambios inesperados.<sup>32</sup> La gobernanza de los riesgos cada vez más globales tendrá que asumir la complejidad y multidimensionalidad<sup>33</sup> de la seguridad señalada en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* con sus cuatro características esenciales:

**ESQUEMA 2.** Características de la seguridad humana



**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>31</sup> Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 19.  
<sup>32</sup> Peter Taylor-Gooby y Jens O. Zinn, *Risk in Social Science*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 2-5.  
<sup>33</sup> Juan Pablo Fernández Pereira, "El carácter multidimensional de la seguridad humana", en *Revista de la Integración*, núm. 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, enero de 2009, p. 43.

De manera similar, el informe *La seguridad humana ahora* pone de relieve que la perspectiva expansionista del desarrollo humano debe ser complementada con una visión que atienda lo que en este documento se ha denominado como *riesgos negativos*. Éstos representan amenazas para la supervivencia humana o la seguridad de la vida cotidiana, ponen en peligro la dignidad natural de las personas, exponen al ser humano a la incertidumbre de la enfermedad o someten a las personas vulnerables a una penuria repentina. Dicho informe concluye que “la seguridad humana requiere protección contra esos peligros y la habilitación de la persona para que pueda enfrentarse con ellos y superarlos, de ser posible”.<sup>34</sup>

Algunas de las conclusiones a las que llegó la Asamblea General de las Naciones Unidas en abril de 2012, incluidas en el informe del secretario general, prosiguen en esta dirección de protección integral, al afirmar que

la seguridad humana hace hincapié en amenazas generalizadas que afectan distintas esferas de la vida, que ponen en peligro la supervivencia de las personas, sus medios de vida y su dignidad, en particular, los de los más vulnerables. Por lo tanto, la seguridad humana centra la atención en las causas fundamentales de esas amenazas (sean internas o externas); tiene en cuenta las repercusiones de esas amenazas en los derechos fundamentales para la vida humana (el derecho a una vida libre del temor y de la miseria, así como en el derecho a una vida digna); y subraya las necesidades, vulnerabilidades y capacidades reales de los gobiernos y los pueblos.<sup>35</sup>

El concepto tradicional de seguridad se ha sostenido más en la represión, podemos decir incluso que en el derecho penal y en la cárcel; mientras que el concepto de seguridad humana se enfoca en la prevención, en ver las causas de la violencia e inseguridad, y en establecer profesiones y políticas públicas

---

<sup>34</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 146.

<sup>35</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/66/763, 5 de abril de 2012, párr. 24, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.

dedicadas al tratamiento de esas causas. Hay que señalar que en una política pública de seguridad de carácter preventivo participan no sólo los agentes del Estado sino también todo un conjunto de personas e instituciones que aportan y crean condiciones para mejorar los niveles de seguridad. Es reconocida la importancia que en este sentido tienen los servicios de salud y educación, los cuales funcionan como auténticas medidas preventivas. El acceso al conocimiento y el aprovechamiento compartido de éste pueden dotar a todas las personas con las capacidades necesarias para participar en la realización y consolidación duradera de las condiciones de la seguridad humana, lo que comprende ejercer una serie de derechos y libertades fundamentales como las libertades de conciencia, de expresión e información, de asociación y de prensa; el sufragio universal y los derechos económicos, sociales y culturales básicos, entre los que figura el derecho a la educación.<sup>36</sup>

Poner el énfasis en la prevención obedece ante todo a que se ha constatado el fracaso de las políticas exclusivamente represivas a la hora de afrontar los problemas de seguridad. A lo largo de los últimos 20 años se ha puesto de manifiesto cómo los modelos de seguridad, diseñados y ejecutados desde una lógica reactiva basada exclusivamente en la ley penal con el aumento de las penas, la construcción de más cárceles y la defensa de una policía alejada de la comunidad, apenas han dado frutos importantes en aquello que pretendían contener. Uno de los mayores problemas de este modelo es la sobrevaloración de la actuación reactiva que ha relegado a un segundo plano la dimensión preventiva, es decir, las acciones destinadas a intervenir en las causas profundas que generan violencia u otro tipo de riesgos importantes para la humanidad.<sup>37</sup> En una perspectiva preventiva la gestión de la seguridad supone reflexionar sobre el uso de técnicas y herramientas que se basen también en la intervención comunitaria, la educación, la responsabilidad de las empresas y la coordinación y el establecimiento de alianzas entre los actores estatales y los no estatales.

Históricamente los modelos de seguridad se han organizado en una determinada estructura administrativa, política y jurídica que no siempre ha

---

<sup>36</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *op. cit.*, p. 155.

<sup>37</sup> Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad *et al.*, *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*, Montreal, CIPC/Banco Mundial/Cámara de Comercio de Bogotá/Instituto Sou da Paz, 2011, p. 20.

enfrentado frente a las auténticas amenazas para el bienestar de la población. Este proceso se inicia con la seguridad asimilada a la seguridad nacional como orden político impuesto, con profesionales y personas de administración muy especializadas en formación militar. En dicha etapa la seguridad era entendida como orden público, orden en la calle, y fundamentalmente consistía en técnicas de represión a través de una administración policial militarizada. De ahí se pasó a una segunda etapa en la cual la seguridad era entendida no como orden público sino como seguridad frente a los delitos que se cometen. Este modelo ya no es el de represión y orden público, como represión política y policía militarizada, sino el de la seguridad vista como prevención de delitos llevada a cabo por la policía civil.

En los últimos años ha surgido el paradigma de la seguridad humana que nos lleva a una preocupación por la protección a los derechos humanos fundamentales. Por lo tanto, aquí aparece la nueva percepción de la seguridad como prevención de riesgos y peligros que afectan sobre todo a la salud, la vida, la integridad física y la moral; es decir, un prototipo de seguridad integral que favorece las condiciones que permiten a los seres humanos liberarse del miedo y las necesidades más perentorias. Esta última etapa –que es en la que nos encontramos–, se está dando en un contexto cambiante para toda la humanidad, las inquietudes por la seguridad tienen su origen más profundo y esencial en el hecho de que las personas experimentan un sentimiento de inseguridad que obedece a las angustias de su vida cotidiana: la seguridad en el trabajo, la salud y el medio ambiente; además de las producidas por la delincuencia y los desastres naturales y tecnológicos. Ante esta nueva realidad, la hipótesis en la que se basan los programas relativos a la seguridad humana es la siguiente: toda persona que pueda liberarse un mínimo de las causas principales de la inseguridad podrá ser artífice de su bienestar y del bienestar de la comunidad.<sup>38</sup>

La teoría de las capacidades puede percibirse como una aportación que invita a profundizar y promover un modelo más preventivo de la seguridad integral, articulado en torno a la idea de que el objetivo primordial de un Estado de derecho avanzado es la preservación de la vida y la integridad de las personas. Esta noción es producto de una observación que muestra cómo muchas de las

---

<sup>38</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *op. cit.*, p. 155.

víctimas no son sólo por acciones delictivas tradicionales sino también por negligencias, infracciones administrativas o acciones involuntarias que resultan de la falta de regulación y supervisión de todas las actividades que suponen un peligro o daño para las personas. Esta concepción de la seguridad es entendida ante todo como prevención de riesgos y peligros que afectan a la salud y al derecho a la vida de la población, es decir a sus libertades sustanciales y sus capacidades. En ella también es importante diseñar planes e iniciativas para que la formación del personal jurídico y policial se realice de tal manera que siempre tengan presente la protección de las capacidades de las y los ciudadanos.

La contribución de una teoría de las capacidades humanas a la realización de políticas públicas de seguridad incluye la educación como un componente sustancial que coadyuva a la tarea de ensanchar el capital emocional y la seguridad humana.<sup>39</sup> La sensación de seguridad es uno de los aspectos más reconocidos como constituyente de la capacidad de tener *salud emocional*. Es indispensable una educación que proporcione conocimientos y competencias para hacer frente a los temores y a los sentimientos de inseguridad, atender todas las dimensiones del ser humano y generar afectos positivos que refuercen la autoestima y la seguridad en sí mismo. Además, la salud emocional es importante por el hecho de que el riesgo ya no puede ser calculado mediante la fría deliberación del actor racional y calculador. En los entornos actuales no es posible hacer abstracción de la influencia de las condiciones sociales y culturales y del impacto de las emociones en la gestión de éstos.

Aunado a los aspectos orientados a la protección de la salud y el desarrollo de la educación, en una orientación preventiva de la seguridad hay que considerar el papel de nuevos agentes en este tipo de seguridad. Nos referimos a todas aquellas organizaciones y personas que trabajan en el ámbito de los derechos humanos y el desarrollo humano. Sus actividades hacen pensar en nuevas capacidades, recursos y conocimientos encaminados a la prestación de la seguridad. De esta manera, se trasciende la tradicional concepción estatocéntrica de la seguridad, sostenida en una visión hobbesiana de ella, y vamos hacia una

---

<sup>39</sup> Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2006, p. 19, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridad-humana1/capital-emocional.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridad-humana1/capital-emocional.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.

cultura humanocéntrica que se preocupa por múltiples riesgos y amenazas a la existencia de los seres humanos y a su desarrollo social, cultural, económico y personal.

Medidas de este tipo involucran a todos los niveles de la sociedad, desde el gobierno, la administración central y local, las fuerzas de seguridad y las iniciativas comunitarias. La participación de las personas comprometidas con las diversas áreas de la seguridad humana es deseable y necesaria. Con el enfoque de la seguridad humana la capacidad coercitiva de los Estados es una entre varias posibilidades de acción para proteger la seguridad de la ciudadanía.<sup>40</sup>

## Conclusiones

Finalizaremos este texto sobre la contribución de la teoría de las capacidades a la seguridad humana reconociendo que nos encontramos ante un tema que permanece abierto a la investigación, la colaboración y la reflexión crítica. Creemos que a lo largo de estas páginas hemos cumplido con la tarea de mostrar la utilidad y las aportaciones de una visión humanocéntrica del desarrollo y la seguridad. Este tipo de perspectiva ya empieza a tenerse en cuenta cuando se quiere comprender mejor el ámbito de las nuevas inseguridades humanas y mitigar su alcance. De igual modo las políticas públicas ejercidas por un buen gobierno de la seguridad tendrán que apoyarse en este tipo de ideas al promover cambios y nuevas alianzas para crear un entorno adecuado al desarrollo de las libertades reales de las personas.

El enfoque de las capacidades puede contribuir de forma decisiva al desarrollo de políticas de seguridad que buscan obtener resultados en el campo de la prevención. La experiencia profesional y la investigación han puesto de manifiesto que la prevención funciona; y si la vemos en términos de costos y beneficios, es una herramienta muy eficiente para abordar los riesgos de la sociedad actual.

---

<sup>40</sup> Clifford Shearing y Jennifer Wood, *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa (serie Criminología), 2011, p. 84.

Para todo ello se requiere un enfoque plural en el que participen y se movilicen la sociedad, los gobiernos y las empresas, y no únicamente respuestas e instrumentos estatales. Así, una mentalidad humanocéntrica tiene la posibilidad de imaginar y pensar la seguridad articulando un amplio abanico de recursos, pues debe tomar en consideración una extensa gama de nuevos riesgos a los que están expuestos los seres humanos.

Al colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones de la seguridad, este concepto humanocéntrico permite hacer las conexiones lógicas y pragmáticas entre la seguridad humana y el desarrollo humano en una perspectiva política coherente. La teoría de las capacidades puede contribuir como una idea integradora para activar las sinergias entre los diversos actores para reforzarlos mutuamente. Como concepto ético y político invita a los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, empresas y población en general a ejercer la responsabilidad con la vida de las personas y con el medio natural que la posibilita. La seguridad humana es, por lo tanto, una llamada a la acción cooperativa y a la convergencia con las iniciativas y las políticas de desarrollo humano y derechos humanos.

## Bibliografía

- ALKIRE, SABINA, *A Conceptual Framework for Human Security*, CRISE/Queen Elizabeth House-University of Oxford (Documento de trabajo núm. 2), 2003, 52 pp.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/66/763, 5 de abril de 2012, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BAENA PAZ, GUILLERMINA, “La seguridad humana como derecho emergente”, ponencia presentada durante la videoconferencia “Derechos emergentes y nuevos compromisos en el siglo XXI. Hacia la Declaración Universal de los Derechos Emergentes”, dictada en la Universitat Oberta de Catalunya, el Institut de Drets Humans de Catalunya, la UNAM y la Universidad de Occidente en Sinaloa, 11 de junio de 2004.
- , (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación,

- S. C., 2006, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BALLBÉ MALLOL, MANUEL, *Seguridad integral. Un nuevo concepto*, Madrid, Instituto Superior de Estudios de Seguridad, 2003.
- , “Prólogo a la edición española. Seguridad humana: del Estado anómico al Estado regulador”, en Hood, Christopher, *et al.*, *El gobierno del riesgo*, Barcelona, Ariel, 2006, pp. 11-14.
- BECK, ULRICH, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.
- , *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.
- BELLAMY, ALEX J., Y MATT McDONALD, “‘The Utility of Human Security’: Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow”, en *Security Dialogue*, vol. 33, núm. 3, 2002, pp. 373-377.
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, *et al.*, *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*, Montreal, CIPC/Banco Mundial/Cámara de Comercio de Bogotá/Instituto Sou da Paz, 2011, 156 pp.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *La seguridad humana ahora*, Nueva York, Multi-Language Services, 2003.
- DIETRICH, KIM N., *et al.*, “Early Exposure to Lead and Juvenile Delinquency”, en *Neurotoxicology and Teratology*, vol. 23, Elsevier Science, 2001, pp. 511-518, disponible en <[http://www.precaution.org/lib/covanta\\_44.pdf](http://www.precaution.org/lib/covanta_44.pdf)>, página consultada el 18 de julio de 2014.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, JUAN PABLO, *La seguridad humana*, Barcelona, Ariel, 2006.
- , “El carácter multidimensional de la seguridad humana”, en *Revista de la Integración*, núm. 3, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, enero de 2009, pp. 43-53.
- GASPER, DES, *Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security: Relationships between Four International ‘Human’ Discourses*, La Haya, Institute of Social Studies (Working Paper núm. 445), 2007.
- HAMPSON, FEN OSLER (COORD.), *Empowering People at Risk: Human Security Priorities for the 21st Century*, Helsinki, Helsinki Process on Globalization and Democracy/Finnish Ministry for Foreign Affairs, 2004, disponible en <<http://www.formin.fi/public/download.aspx?ID=11088&GUID=%7B82a3f0ff-860b-4045-87f7-bf10e8195f38%7D>>, página consultada el 18 de julio de 2014.

- HAQ, MAHBUB UL, *New Imperatives of Human Security*, Nueva York, PNUD, 1994.
- , “Human Rights, Security, and Governance”, en *Peace & Policy. Journal of the Toda Institute for Global Peace and Policy Research*, vol. 3, núm. 2, otoño-invierno de 1998, pp. 3-10.
- HOOD, CHRISTOPHER, *et al.*, *El gobierno del riesgo*, Barcelona, Ariel, 2006.
- LÓPEZ PERMOUTH, LUIS CÉSAR, *Los procesos miméticos en el derecho, como fruto de la acción de los movimientos sociales y la posible agilización de las actuaciones legítimas de éstos a través de las ONG, en medio de un pluralismo comunitarista*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007.
- MURPHY, COLLEEN, Y PAOLO GARDONI, “Assessing Capability Instead of Achieved Functionings in Risk Analysis”, en *Journal of Risk Research*, vol. 13, núm. 2, 2010, pp. 137-147.
- NADER, RALPH, *Peligroso a cualquier velocidad. Los riesgos del diseño en el auto norteamericano*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1968.
- NUSSBAUM, MARTHA C., *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Paidós, 2012.
- , *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre los excluidos*, Barcelona, Paidós, 2007.
- , *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Barcelona, Herder, 2002.
- , “Human Rights and Human Capabilities”, en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 20, junio de 2007, pp. 21-24.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Hacia las sociedades del conocimiento*, París, UNESCO, 2005, 244 pp.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, Nueva York, Mundi-Prensa, 2000.
- SEN, AMARTYA, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.
- , *La idea de justicia*, Madrid, Taurus, 2010.
- , *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 1999.
- , “Elements of a Theory of Human Rights”, en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, núm. 4, otoño de 2004, pp. 315-356.

SHEARING, CLIFFORD, Y JENNIFER WOOD, *Pensar la seguridad*, Barcelona, Gedisa (serie Criminología), 2011.

TAYLOR-GOOPY, PETER, Y JENS O. ZINN, *Risk in Social Science*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, 306 pp.

WOLFE, JONATHAN, Y AVNER DE-SHALIT, *Disadvantage*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, 248 pp.

SEGUNDA PARTE

**Obligaciones del Estado frente  
a la seguridad humana**



# ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD HUMANA COMO EL MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO PARA PROVEER SEGURIDAD

Sandra Kanety Zavaleta Hernández\*

*El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto a seguridad del territorio, contra la agresión externa, como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente.*

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 1994

---

\* Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales en el área de Política Internacional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM en el Instituto de Investigaciones Económicas.

## **Resumen**

El presente texto aborda la relación existente entre la seguridad humana y el deber del Estado de proveerla. Para ello, se realiza un breve desarrollo conceptual de ambos aspectos enfatizando que la seguridad humana es la que debe fijar los contornos de la seguridad de Estado y se señala que estos dos tipos de seguridad no son contradictorios ni opuestos sino complementarios y necesarios para establecer a la persona humana como el centro de toda conducta estatal.

*Palabras clave:* seguridad humana, seguridad de Estado, límites a la seguridad estatal, amenazas multidimensionales.

## Introducción

TRADICIONALMENTE, LA PERCEPCIÓN de la seguridad ha estado vinculada a elementos de carácter unidimensional y unidireccional. De manera general, la definición de seguridad, así como sus posibles riesgos y amenazas, han permanecido anclados a la dimensión militar y se ha visto al Estado-nación como su exclusivo proveedor. Ello, además de tener un impacto negativo en el diseño de estrategias de política pública encaminadas precisamente a la consecución o salvaguarda de la seguridad, ha conducido a la evidente desvinculación entre la llamada *seguridad del Estado* o *seguridad nacional* y la *seguridad humana*; es decir, hay una franca ruptura entre lo que el Estado concibe como seguridad –integridad territorial, protección de las fronteras, conflictos armados, resguardo de soberanía, protección del *interés nacional*, etc.– y lo que perciben las concepciones más integrales como la seguridad humana –desempleo, inseguridad social y falta de alimento, servicios de salud, cohesión social, participación, etcétera.

Esto no quiere decir, sin embargo, que exista *per se* una separación entre ambas concepciones; por el contrario, la seguridad nacional y la humana son complementarias y no deben desvincularse. La seguridad del Estado ha de sustentarse en elementos de carácter integral, multidimensional y multidireccional que deben estar en estrecha interdependencia. La humana debería concebirse de esta forma como parte fundamental de las doctrinas, estrategias y políticas de seguridad de los Estados.

## La seguridad humana

La seguridad ha estado presente como necesidad y preocupación de los seres humanos desde hace mucho tiempo. De manera constante se ha discutido en torno a ella y a sus múltiples significados y amenazas. Así, la seguridad ha adquirido a lo largo de la historia humana diversos adjetivos que van desde la tradicional, nacional y estatal –relacionadas con una acepción militar– hasta apropiaciones conceptuales más amplias e integrales como la seguridad humana, que comprende a su vez los aspectos personal, político, económico, alimentario, de salud, comunitario y ambiental.

Particularmente, la noción de seguridad humana tuvo su gestación en el marco internacional de los años noventa y en el contexto político, social, económico y hasta ideológico de la época. La disolución de la arquitectura bipolar y el fin del conflicto capitalismo-socialismo, junto con la caducidad de algunas de las estructuras de poder y estrategias militares edificadas desde el esquema de la Guerra Fría, permitirían la resignificación del paradigma tradicional y hegemónico y con ello el surgimiento de la seguridad humana.

La excesiva prioridad otorgada a la unidimensionalidad militar de la seguridad –plasmada, por ejemplo, en la construcción de potentes alianzas militares a manera de cordones o cercos sanitarios de contención capitalista o socialista alrededor de todo el globo como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; la Organización del Tratado del Atlántico Norte; el Tratado de Seguridad entre Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; la Organización del Tratado del Sureste de Asia; la Organización del Tratado de Asia Central, y la Organización del Tratado de Varsovia; y también materializada en los exorbitantes presupuestos destinados a la carrera armamentista de las dos superpotencias y aun de otros Estados con relativo poder durante la época, en aras de la preservación de la *seguridad internacional*– sería puesta en tela de juicio en gran parte por la creciente manifestación de fenómenos de carácter multidimensional –ya no sólo anclados al elemento militar– que habían mantenido un perfil menor durante la confrontación Este-Oeste.

En efecto, la implosión de la Unión Soviética y del socialismo real traerían como consecuencia directa una nueva configuración internacional y con ello el debilitamiento de conceptos y prácticas de seguridad arraigados a la visión tradicional. La idea de la *amenaza comunista*, la percepción del *holocausto nu-*

*clear* y las nociones de *enemigo externo*, *contención*, *disuasión*, *destrucción mutua asegurada* y *equilibrio del terror* –dominantes durante toda la Guerra Fría y manifestadas a través de intervenciones militares en Afganistán, Angola, Checoslovaquia, Cuba, República Dominicana y Vietnam, por ejemplo– perderían peso –mas no vigencia– en la percepción generalizada de inseguridad, lo que conduciría a una gran efervescencia de preguntas y críticas a las premisas unidimensionales y unidireccionales del arquetipo tradicional, y contribuiría sin duda al proceso de construcción de una concepción de la seguridad aunada con fenómenos de carácter económico, político, social, cultural, militar, etc., y con amenazas provenientes de varios actores, ya no sólo del Estado.

A la par de dicho proceso de desmantelamiento de los componentes centrales en la concepción tradicional de la seguridad, durante los noventa se evidenciaron procesos y coyunturas dentro de la dinámica mundial que favorecieron la aparición de una concepción de seguridad más centrada en las personas y en sus comunidades que en el Estado, y constituida por el desarrollo más que por las armas.<sup>1</sup>

La exposición a nivel internacional de las devastaciones humanas, morales, económicas y sociales ocasionadas por los conflictos en diferentes territorios, específicamente en los de menor desarrollo como Angola, Bangladesh, Chad, Etiopía, Georgia, Irak, Líbano, Mozambique, Pakistán, Somalia, Sudán, Uganda, Zaire y, de manera muy particular, Ruanda y Srebrenica, Bosnia; el evidente predominio de enfrentamientos de tipo *intraestatal* por encima de los *interestatales* y el aumento de víctimas civiles frente a las militares; la proliferación de actores no estatales interesados en diversos temas como derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, salud pública, participación ciudadana, igualdad de género, etc.; y –no menos importante– la manifestación cada vez mayor de las secuelas negativas de la implementación de políticas neoliberales, y la expresión profunda de las crisis políticas, sociales y económicas en las regiones más pobres del mundo coadyuvarían en conjunto al posicionamiento de múltiples amenazas o riesgos, ya no sólo militares, en la agenda de seguridad. La pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social, el deterioro ambiental,

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, p. 1, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

etc., serían consideradas, aunque con resistencia, como amenazas contundentes a la seguridad de las personas, que hasta entonces no habían sido contempladas en el tema de la seguridad de los Estados ni de la sociedad mundial.

En medio de un contexto de creciente debate teórico y práctico en torno a la seguridad, caracterizado por la convergencia de importantes coyunturas formadas a partir del resultado de los cambios acontecidos en el sistema internacional, fue al interior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde la noción de seguridad adquirió su connotación *humana*.

En 1992, en el informe del secretario general de las Naciones Unidas, se haría por primera vez una crítica desde esta organización respecto de la definición de seguridad al afirmar la necesidad de eliminar la estrechez conceptual que la había caracterizado durante décadas. Se pensaba que el aumento descontrolado de la población, el lastre de las crecientes deudas en los países de menor desarrollo, la enorme disparidad entre pobres y ricos, la represión política, el aumento de los conflictos armados y las muertes de civiles más que de soldados, las migraciones masivas, el incremento en el número de refugiados y desplazados, entre otros, debían ser contemplados como *nuevas amenazas* en una *nueva agenda de seguridad*.

Un año más tarde, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reiteraría la necesidad de apoyar un concepto de seguridad que estuviera más vinculado con las necesidades y prioridades de las personas que con las del Estado, que se relacionara con el desarrollo humano y no con las armas; y que incluyera la seguridad alimentaria, el empleo y el medio ambiente y no sólo la seguridad del territorio.<sup>2</sup>

En 1994 en el PNUD se insistiría sobre la necesidad de profundizar en el carácter multidimensional de la seguridad a través de la inclusión de temáticas diversas que englobaran cuestiones de índole política, social, cultural, económica y ambiental, entre otras. Tanto al interior de la organización como en los crecientes actores no estatales, se consideraba que el concepto de seguridad había sido interpretado de forma estrecha durante muchas décadas: respecto de la seguridad del territorio, contra la agresión externa o como seguridad mundial

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, p. 2, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1993\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.

frente a la amenaza de un holocausto nuclear. Se afirmaba que mientras las dos superpotencias habían estado trabadas en una lucha ideológica librando una guerra fría, los países en desarrollo que recientemente habían logrado su independencia tenían sensibilidad en cuanto a otras amenazas ajenas a las de ellas. Por lo tanto, para muchos la seguridad simbolizaba la protección contra las amenazas de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente.<sup>3</sup>

Para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, del ingreso, en la salud, en el medio ambiente, respecto del delito; son éstas las inquietudes que están surgiendo acerca de la seguridad humana.<sup>4</sup>

Como se puede percibir, desde sus orígenes la seguridad humana buscó ser un paradigma crítico del estereotipo tradicional –es decir, aquél relacionado más con el Estado que con las personas–, porque durante mucho tiempo la percepción de la seguridad y la definición de sus amenazas habían sido construidas en torno a las prioridades estatales –entendidas como los intereses del Estado en su concepción más tradicional– y no a las prioridades cotidianas de la población.

Al querer romper con el arquetipo unidimensional y unidireccional de seguridad predominante en el mundo bipolar, la seguridad humana aspira a ser una categoría de carácter holista alejada de una noción defensiva y limitada al territorio y al ámbito militar.<sup>5</sup> En tal sentido, desde su origen ésta sería fundada en un enfoque antropocéntrico, concebida con carácter multidimensional, integrada a partir de componentes interdependientes e indivisibles, tendría

---

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>5</sup> Miriam Villanueva Ayón, “La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, noviembre de 1999-febrero de 2000, p. 111.

alcance universal pero al mismo tiempo contextualizado, y se sostendría en la prevención y la libertad frente al miedo y la necesidad.<sup>6</sup>

## La seguridad de Estado

Desde finales de la década de los setenta, en medio de un contexto neoliberal caracterizado por desajustes estructurales en el plano económico y severas críticas a la estatización de lo público y lo social como esferas privilegiadas de la acción del Estado de bienestar, se ha ido impulsado en prácticamente todo el mundo la construcción de propuestas basadas en el repliegue de las funciones interventoras y reguladoras que caracterizaban al Estado para dar paso a las capacidades autorreguladoras del libre mercado. Todas estas transformaciones alteraron referentes fundamentales necesarios para dotar al Estado de legitimidad y permitir el fortalecimiento de identidades colectivas que facilitarían a su vez la reducción de los espacios de incertidumbre, miedo e inseguridad sociales.<sup>7</sup>

El neoliberalismo, como ideología y práctica política, económica y hasta sociocultural, no sólo ha permeado las estructuras económicas o las relaciones comerciales de los Estados, sino que también ha tenido impactos significativos en aspectos tan importantes como la seguridad. La disminución de la participación del Estado, el libre mercado y la competencia en condiciones de supuesta igualdad, aunados a la privatización de bienes y/o servicios en donde se sustentan diversas garantías o derechos sociales, son características cotidianas que han llevado a la fragilidad estatal, permeado la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus diferentes obligaciones y, por ende, erosionado la capacidad que la dirigencia política debería poseer para dar respuesta a las demandas

---

<sup>6</sup> Para mayor descripción de las características citadas de la seguridad humana véanse Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Paz y seguridad y desarrollo*, t. I, México, UNAM/Sitesa, 2009, pp. 27-48; y Sandra Kanety Zavaleta Hernández, “Seguridad humana: una perspectiva integral de la seguridad”, en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 1, México, UNAM/Sitesa, 2010, pp. 17-24.

<sup>7</sup> Ricardo Márquez Bias, “Esferas de seguridad y linderos del corazón en las tinieblas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, México, INAP, 1998, p. 35.

de seguridad humana de las poblaciones. Los crecientes niveles de inseguridad política, alimentaria, en materia de salud o comunitaria en nuestras sociedades son fiel reflejo de esto.

En dicho contexto de globalización neoliberal, el Estado se muestra incapaz para dar respuesta a la complejidad de las amplias demandas de las sociedades debido, entre otros factores, a sus elevados niveles de corrupción, la falta de previsión, su desorganización e ineficiencia y la petrificación de sus instituciones.<sup>8</sup> Los Estados han construido una amplia gama de discursos y políticas que han provocado, mantenido y conducido a su vez a la exaltación del individualismo, el quebranto de la sociabilidad<sup>9</sup> y –no menos importante– la fragmentación de la legitimidad del aparato estatal. Lejos de proveer seguridad a su población, el Estado se vuelve a menudo una amenaza tácita para la seguridad de quienes gobierna.

En México, particularmente, la adopción e implementación de políticas económicas, sociales y culturales encumbradas en la ideología neoliberal ha afectado los diversos ámbitos en donde el Estado desempeña –o debería desempeñar– un papel determinante. La creciente percepción de que la pobreza, el desempleo y la negación de la salud o la educación restringen o limitan el ejercicio de la seguridad de la población ha conducido precisamente a cuestionar del papel que el Estado ha desempeñado histórica y tradicionalmente como su principal garante, provisor y *administrador*. Ello puede explicarse, entre otras cosas, por la prioridad que se le ha otorgado en nuestro país a la visión obtusa de seguridad de quienes diseñan y ejecutan sus estrategias, planes, mecanismos y proyectos. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, documento oficial de mayor jerarquía en la materia en México, la seguridad nacional se define como

las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

---

<sup>8</sup> María de los Ángeles Sánchez Noriega A., “Derechos humanos: legitimidad y seguridad internacional”, ponencia presentada durante el xxv Congreso anual AMEI: 25 años de análisis de la realidad internacional, Playa del Carmen, del 13 al 15 de octubre de 2011.

<sup>9</sup> *Idem*.

- I) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación;
- V) La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.<sup>10</sup>

En estrecha concordancia con la visión tradicional y unidimensional del significado de la seguridad, en dicha ley se han establecido como *amenazas a la seguridad nacional* los siguientes:

- I) Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II) Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;
- III) Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV) Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la federación [...];
- V) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI) Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII) Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII) Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

---

<sup>10</sup> Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005; última reforma publicada el 26 de diciembre de 2005, artículo 3º.

- IX) Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X) Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI) Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII) Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>11</sup>

Si lo anterior puede apuntar ya a deficiencias importantes, tomando en cuenta el exceso de amenazas a la seguridad en la vida cotidiana de la población mexicana, la situación empeora al percatarnos de que en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012<sup>12</sup> –documento de carácter oficial– en donde se delinear las estrategias que se han de seguir para la consecución– prevalece en reciprocidad una perspectiva de seguridad igualmente obtusa.

Este Programa dice ser “una estrategia fundada en valores superiores y constituye el compromiso del gobierno federal por asegurar a los mexicanos el entorno que les permite desarrollar a plenitud su vida diaria”.<sup>13</sup> Sin embargo, la escueta delimitación de las *amenazas a la seguridad nacional* establecidas en el Programa, pone en duda ese objetivo al percatarnos de que sólo son cinco las que están consideradas y que todas ellas se encuentran estrechamente vinculadas con la dimensión militar. La delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y las vulnerabilidades en las fronteras son, desde la perspectiva de este documento, los fenómenos, obstáculos o riesgos que pueden condicionar la seguridad en México. Cabe mencionar que en dicho Programa también se establece que cada una de estas amenazas requiere del empleo de recursos de *fuerza militar de Estado* para su atención, lo que reafirma la justificación institucional que históricamente ha utilizado el Estado para proveer seguridad a través de las fuerzas armadas, cuerpos policíacos y servicios de inteligencia, y no mediante estrategias que contemplen la multidimensionalidad e interdependencia que naturalmente conlleva la seguridad.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículo 5°.

<sup>12</sup> Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009)>, página consultada el 25 de julio de 2014.

<sup>13</sup> *Idem*.

En una clara contradicción con esta doctrina y práctica tradicional de *seguridad nacional*, actualmente se padece en nuestro país una de las más profundas crisis de seguridad humana de la historia. Basta mencionar que la anterior administración gubernamental se caracterizó por las enormes disparidades respecto de la asignación del gasto público entre el sector militar y los sectores educativos o de salud, por ejemplo.

Durante los cuatro primeros años de la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, el gasto militar en México registró un aumento de 64 348 millones de pesos, es decir, 44% más comparado con el gasto en este rubro al inicio de su administración. Según datos del Banco Mundial, la elevada asignación de recursos estatales a la compra de armas y el mantenimiento del aparato militar en México contrasta con la escasa cantidad atribuida a la educación y a la salud públicas. El gasto per cápita en salud aumentó sólo 1.5% en 2011 comparado con 2006 –es decir, pasó de 507 dólares a 515 dólares en cinco años–. La inversión en educación, por otro lado, no mejoró en lo más mínimo.<sup>14</sup>

Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señalan que los gastos totales del gobierno federal tuvieron un incremento real de 3.6% en 2010 y que dentro del gasto programable, el gasto corriente aumentó 3.3% y el de capital 2.8%. Lo interesante de los indicadores es que la mayor variación presupuestal ocurrió en los fondos destinados a la Secretaría de Gobernación –en donde se dio un aumento de recursos de 50.7% real como consecuencia de la incorporación del secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública– y en la Secretaría de la Defensa Nacional, que recibió 12.3% más para el “fortalecimiento de programas de vigilancia y defensa del territorio nacional”.<sup>15</sup>

Todo este panorama no hace más que ratificar que la visión de seguridad que prevalece en México continúa estando arraigada a elementos de carácter unidimensional y unidireccional. Cada una de las estrategias y políticas empleadas en materia de seguridad se han centrado en la percepción de amenazas igualmente tradicionales. El narcotráfico y el crimen organizado parecen ser

<sup>14</sup> Roberto González Amador, “Con Calderón aumenta el gasto militar; se estancan salud y educación: BM”, en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2011, p. 2, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/15/politica/002n1pol>>, página consultada el 23 de septiembre de 2014.

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, Santiago, Cepal, 2011, p. 212.

las prioridades para el Estado mexicano; sin embargo, la pobreza, la insuficiencia alimentaria, la fragilidad social, la evidente carencia en los servicios de salud, el rezago educativo y las mermadas condiciones laborales son temas ausentes en la agenda de seguridad nacional pese a que son prioritarias para millones de mexicanas y mexicanos.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), durante 2009 la reducción del producto interno bruto (PIB) en México fue de 6% al perderse más de 170 000 empleos netos. Desde 2007 y hasta mediados de 2010, el precio de los alimentos tuvo un incremento por encima del doble que la inflación.<sup>16</sup> El crecimiento del PIB per cápita anual promedio fue de sólo 1.2% de 1990 a 2010 y de 2% entre 1950 y 2010, lo que evidencia un crecimiento muy bajo para las condiciones y necesidades socioeconómicas de México. De la mano de ello, el *mercado laboral* se ha caracterizado por sus bajos niveles de productividad, salarios insuficientes para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad.<sup>17</sup>

Entre 2008 y 2010 la población mexicana en pobreza aumentó de 44.5 a 46.2%, lo que representó un incremento de 48.8 a 52 millones de personas; el ingreso real de los hogares se redujo, especialmente en las áreas urbanas, y aumentó la población que carece de acceso a alimentos.<sup>18</sup>

Del total de los 2 456 municipios que el Coneval contempló en el informe *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, 93.4% registró que más de 50% de su población carecía de seguridad social; 48% tuvo más de la mitad de su población sin acceso a servicios básicos en la vivienda; 17.1% tenía más de 50% de su población que carecía de servicios de salud; 9.2% reportó más de la mitad de su población en malas condiciones respecto de la calidad y espacios en sus viviendas; 4% alcanzó porcentajes mayores a 50% de

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Coneval, 2012, p. 4, disponible en <[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 16.

su población con carencia alimentaria; y 3.5% dijo tener más de la mitad de su población con rezago educativo.<sup>19</sup>

## **La seguridad humana como marco de acción del Estado para proveer seguridad**

Visibilizar a los individuos y hacer de las personas –y no de los Estados– el motivo principal de la seguridad implica la consideración de un amplio espectro de condiciones o amenazas a la supervivencia que podrían no ser prioritarias dentro de los esquemas tradicionales –y mayoritariamente aceptados– de la *seguridad nacional*.<sup>20</sup>

Si bien el Estado sigue siendo el proveedor fundamental de la seguridad de sus habitantes, no puede negarse que con mucha frecuencia no cumple dicha obligación y que incluso puede llegar a convertirse en una fuente de amenazas para su propia población. Por ello, el paradigma de la seguridad humana considera que la atención debe ser desplazada de la seguridad del Estado hacia la seguridad de las personas.<sup>21</sup>

En efecto, la seguridad humana se constituye de las capacidades de éstas para alcanzar una vida más plena y se basa en su participación activa con el fin de lograr diversas opciones. Sin embargo, la consecución de la seguridad humana no se refiere únicamente a la protección de la persona sino también a la facilitación por parte del Estado de los medios para valerse por sí misma.<sup>22</sup> En este sentido, la seguridad nacional y la humana no deberían concebirse como opuestas sino como partes de un solo proceso.

Entonces, aunque desde la óptica de la seguridad humana *la seguridad debe centrarse en las personas y no en el Estado* ello no significa invalidar el pa-

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>20</sup> Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2012, p. 129.

<sup>21</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, p. 2.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 4.

pel fundamental que éste tiene en su construcción. Por el contrario, dentro de los procesos de seguridad humana el Estado desempeña un papel primordial en la seguridad de sus habitantes al fungir ya sea como proveedor o facilitador de las herramientas que puedan ampliar las opciones de las personas o, en su defecto, como obstáculo al dificultar, limitar e incluso negar el acceso a dichas opciones. Si bien el Estado se ha desempeñado como garante de derechos, satisfactor de necesidades y proveedor de bienestar, también es cierto que en muchos casos ha fungido como su principal transgresor.<sup>23</sup>

La idea fundamental de este trabajo reside en que la seguridad humana puede mitigar eficazmente los actuales desafíos de inseguridad del Estado mexicano por medio de la ampliación de la visión militar de la seguridad hacia los aspectos integrales que son considerados por la seguridad humana, como la alimentación, la salud, el ámbito personal, la política, el medio ambiente, la vida comunitaria y el entorno económico de la población nacional. Es precisamente en las características y los componentes de ésta que el Estado –el gobierno– podría encontrar enormes bondades para hacer frente a las vulnerabilidades cotidianas de sus poblaciones.

En primera instancia, el desplazamiento del eje de atención desde el Estado hacia las personas implicaría un cambio de enfoque en el análisis. Pasaría, por ejemplo, de los derechos de los Estados –soberanía, no injerencia en asuntos internos, integridad territorial, etc.– a los derechos humanos de los individuos. Asimismo, implicaría un cambio en cuanto a las preocupaciones del Estado, es decir que trascendería de los *intereses nacionales*, por ejemplo, hacia las preocupaciones de las personas como las necesidades básicas y las libertades, entre otras.<sup>24</sup>

Por otro lado, enfocarse en la seguridad de las personas y en la multiplicidad de sus posibles amenazas exigiría el diseño por parte del Estado de mecanismos que puedan proveer seguridad en su implementación práctica. Ello

---

<sup>23</sup> Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, op. cit., p. 261.

<sup>24</sup> Karlos Pérez de Armiño, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, p. 64.

implica medidas que no se sustenten únicamente en la capacidad militar sino en sistemas de carácter integral, multidimensional, preventivo e interdependiente que contemplen los aspectos que son inherentes a la seguridad y, por ende, a las diversas amenazas y vulnerabilidades de las personas.

Además, romper con el elemento estatocéntrico de los esquemas tradicionales de la seguridad y ampliarlos al enfoque de la seguridad humana permitiría colocar al Estado ante el escrutinio público y, en consecuencia, juzgar y evaluar sus políticas, sus capacidades y, más importante aún, su legitimidad. En tal sentido, la seguridad humana aporta criterios significativos y valiosos elementos de juicio para el análisis del papel de los gobiernos y de la relación entre éstos y sus ciudadanas y ciudadanos.<sup>25</sup>

Por otra parte, el carácter integral y multidimensional que posee la seguridad humana posibilitaría la contemplación de elementos de diversa índole –en las agendas y sobre todo en las estrategias de seguridad– que respondan a múltiples interrogantes; por ejemplo, si las personas sienten socavada su seguridad personal por un conflicto bélico, pero también si tienen acceso a alimento suficiente y adecuado, si cuentan con el ingreso mínimo necesario para satisfacer necesidades vitales, si son víctimas de represión, si se sienten seguras en las calles, si se desenvuelven en un medio natural sano y si cuentan con servicios educativos o de salud apropiados, entre otras. Al respecto, la seguridad humana permitiría diseñar mecanismos e instrumentos diversos a través de redes o vínculos entre los distintos actores y en múltiples sectores.

Finalmente, desde la óptica de la seguridad humana los factores de inseguridad prevalecientes son consecuencia de la concomitancia de numerosos elementos estrechamente relacionados con variables militares, sociales, culturales, políticas, económicas, etc.; las cuales a su vez se vinculan con la percepción de temor por la violencia por un lado, y con la satisfacción de necesidades, por otro.<sup>26</sup> Al tener como pilares a la *libertad frente al miedo* y a la *libertad frente a la necesidad*, la seguridad humana hace referencia tanto a asuntos que ponen en riesgo la vida y posesiones de las personas como a umbrales mínimos que

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>26</sup> Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, op. cit., p. 133.

condicionan la calidad de ésta. En dicho sentido, una agenda, un plan o una estrategia diseñados para coadyuvar al establecimiento o mantenimiento de la seguridad de las poblaciones contemplarían factores como la guerra, los delitos contra las personas y la propiedad, la inseguridad ciudadana en sus diferentes formas, la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando de armas y el terrorismo, por un lado; pero también vulnerabilidades crónicas como el hambre, la enfermedad, la precarización laboral y el desempleo, la exclusión social, la marginación, la inexistencia de redes de asistencia social, el deterioro de las condiciones de salud, la falta de oportunidades educativas y el menoscabo en el plano de los derechos más elementales.<sup>27</sup>

## Conclusiones

Un entendimiento más integral de la seguridad otorga la oportunidad de devolverle al ser humano la importancia que merece.

El concepto *seguridad humana* suele soslayarse y demeritarse antes, incluso, de ser conocido o estudiado. Si bien es cierto que en él existen imprecisiones, también lo es que puede adecuarse de mejor manera a la realidad internacional y nacional, y responder de forma más efectiva a la situación de inseguridad y amenazas que se vive día a día en el mundo y, más importante aún, en nuestro país.

Al ser un paradigma con perspectiva antropocéntrica, integral y multidimensional, la seguridad humana podría constituirse en una significativa herramienta de seguridad del Estado para enfrentar de modo más efectivo las vulnerabilidades sociales más urgentes.

Por lo tanto, debe comprenderse que la seguridad de las personas no se contraponen a la seguridad del Estado, sino que son complementarias. Velar por la seguridad humana no significa despojar a las personas de la responsabilidad y la oportunidad de regir sus vidas; por el contrario, cuando éstas se encuentran inseguras se transforman en una carga para la sociedad. La seguridad humana

---

<sup>27</sup> Ernesto López, “La agenda de la seguridad humana: el caso del Mercosur”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flacso-Chile/UNESCO, 2002, p. 379.

afirma que las personas deben estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todas y todos deben tener la oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida;<sup>28</sup> y para lograrlo, el Estado ha de asumirse como pieza fundamental.

## Bibliografía

- BAENA PAZ, GUILLERMINA (COORD.), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2005, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana2/Seguridad%20Humana.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- BOUTROS-GHALI, BOUTROS, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, Nueva York, ONU, 1992, 53 pp.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011*, Santiago, Cepal, 2011, 340 pp.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*, México, Coneval, 2012, disponible en <[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.
- DEPENDENCIA DE SEGURIDAD HUMANA. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human>

<sup>28</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 27.

- [%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf](#)>, página consultada el 3 de junio de 2014.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, JUAN PABLO, *Seguridad humana*, tesis de doctorado, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.
- FUENTES, CLAUDIA F., y FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.
- GOMÁRIZ, ENRIQUE, “La doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”, en Rosas, Cristina, *Seguridad hemisférica e inseguridad global*, México, UNAM/Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, 2004.
- GONZÁLEZ AMADOR, ROBERTO, “Con Calderón aumenta el gasto militar; se estancan salud y educación: BM”, en *La Jornada*, México, 15 de abril de 2011, p. 2, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/15/politica/002n1pol>>, página consultada el 23 de septiembre de 2014.
- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005; última reforma publicada el 26 de diciembre de 2005.
- LÓPEZ, ERNESTO, “La agenda de la seguridad humana: el caso del Mercosur”, en Rojas Aravena, Francisco, y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, Santiago, Flacso-Chile/UNESCO, 2002, pp. 375-386.
- MÁRQUEZ BIAS, RICARDO, “Esferas de seguridad y linderos del corazón en las tinieblas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, México, INAP, 1998, pp. 31-43.
- NEE, JORGE, *Human Security and Mutual Vulnerability. The Global Political Economy or Development and Underdevelopment*, 2ª ed., Ottawa, International Development Research Centre, 1999.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-77.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Human Development Report 1992*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, 216 pp.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, 249 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1993\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.

- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009)>, página consultada el 25 de julio de 2014.
- SÁNCHEZ NORIEGA A., MARÍA DE LOS ÁNGELES, “Derechos humanos: legitimidad y seguridad internacional”, ponencia presentada durante el xxv Congreso anual AMEI: 25 años de análisis de la realidad internacional, Playa del Carmen, del 13 al 15 de octubre de 2011.
- VILLANUEVA AYÓN, MIRIAM, “La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, SRE, noviembre de 1999-febrero de 2000, pp. 106-130.
- ZAVALETA HERNÁNDEZ, SANDRA KANETY, *La evolución de la seguridad internacional: del enfoque militar al de la seguridad humana*, tesis de maestría, México, UNAM, 2004.
- , *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2012.
- , “El estado de la salud en el mundo. Su repercusión en la seguridad humana”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 2, México, UNAM/Sitesa, 2013.
- , “La seguridad humana en un mundo desigual”, en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, DGAPA-UNAM/Red EYE/ Nodo Futuro México/Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación, S. C., 2006, pp. 49-61, disponible en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l\\_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/l_seguridadhumana1/capital-emocional.pdf)>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- , “Seguridad humana: una perspectiva integral de la seguridad”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Política internacional. Temas de análisis*, vol. 1, México, UNAM/Sitesa, 2010, pp. 17-24.
- , “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, en Hernández-Vela Salgado, Edmundo (ed.), *Paz y seguridad y desarrollo*, t. I, México, UNAM/Sitesa, 2009, pp. 27-48.

# RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA<sup>\*</sup>

Óscar Parra Vera<sup>\*\*</sup>

---

\* En este texto retomo algunas ideas desarrolladas en mi artículo “Derechos humanos y pobreza en el sistema interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional”, en *Revista IIDH*, vol. 56, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2012, pp. 273-320.

\*\* Abogado coordinador en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Previamente se desempeñó como becario Rómulo Gallegos y consultor sobre indicadores en derechos sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el parecer de la Corte IDH ni de su Secretaría. Correo electrónico: <oscarparra@corteidh.or.cr>.

## **Resumen**

El presente texto realiza un análisis de la manera en que una problemática compleja como la pobreza ha sido abordada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En esa medida, la seguridad humana se emplea como una herramienta conceptual útil para responder a la multidimensionalidad de los factores que generan y permiten la reproducción de la pobreza. Asimismo, se destaca la importancia de que las políticas públicas estatales sean configuradas e implementadas desde una perspectiva de derechos humanos al concebir al Estado como sujeto de obligaciones internacionales que al ser incumplidas por la situación de pobreza de la población pueden conllevar una responsabilidad internacional.

*Palabras clave:* seguridad humana, derechos humanos, Corte idh, pobreza, discriminación estructural, políticas públicas, responsabilidad internacional.

## Introducción

LA SEGURIDAD HUMANA, EN TANTO que involucra una visión más amplia e integral de la seguridad en las democracias contemporáneas, ha sido asociada –entre muchos otros elementos– con las respuestas que los Estados ofrecen a la pobreza mundial,<sup>1</sup> de ahí que los enfoques de seguridad humana busquen superar las limitaciones de aquellos modelos que concentraban los problemas en materia de seguridad en los intereses del Estado. Por el contrario, en estas nuevas tendencias adquiere particular relevancia, por ejemplo, el análisis de la prevención de riesgos para la subsistencia básica de las personas.<sup>2</sup>

Como una forma de contribuir al debate teórico sobre los alcances de las políticas de seguridad humana, el presente análisis evalúa la pobreza y su relación con los derechos humanos a la luz de algunos tipos de atribución de responsabilidad internacional que podrían asociarse con situaciones de pobreza y, en particular, extrema pobreza. Cabe destacar que la experta independiente de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha precisado al respecto lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el concepto de seguridad humana que se manejó en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Véase José Thompson y Paula Antezana, “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”, en *Revista IIDH*, vol. 54, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2011, pp. 137-165.

La pobreza no es sólo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (E/C.12/2001/10, párr. 8). La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social” (A/HRC/7/15, párr. 13), en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible (véase E/CN.4/Sub.2/1996/13).<sup>3</sup>

En tal sentido, en este documento se otorgará particular atención a algunas aplicaciones concretas de lo que significa el deber de prevención frente a cierto tipo de vulnerabilidades, amenazas o riesgos –creados o conocidos por los

---

<sup>3</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 2. Sobre la distinción entre pobreza y extrema pobreza cabe resaltar que el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre pobreza extrema y derechos humanos, Arjun Sengupta, utilizó la siguiente definición de pobreza: “fenómeno que incluye la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social”, y agregó que “la distinción entre pobreza y extrema pobreza en el marco de la escasez de ingresos sería esencialmente una cuestión de grado o de amplitud del fenómeno. Dado que la pobreza se define en función del acceso a bienes y servicios y de su disponibilidad, la extrema pobreza significará que se dispone de un conjunto mucho más reducido de bienes y servicios y/o que la situación de pobreza ha existido durante un periodo más prolongado”. Véase Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Sr. Arjun Sengupta*, E/CN.4/2005/49, 11 de febrero de 2005, párr. 7. El uso del concepto de *extrema pobreza* está asociado con el objetivo de lograr un mayor consenso sobre la obligación, legalmente vinculante para los Estados, de erradicar inmediatamente esa situación extrema. Debido a que se relacionaría con el grado de mayor afectación de muchos derechos básicos, el fin es que no puedan alegarse la falta de recursos o la progresividad de la obligación como excusas para no tomar medidas inmediatas destinadas a eliminar la extrema pobreza.

Estados– que se asocian con situaciones de pobreza. Asimismo, se describen algunos tipos de atribuciones de responsabilidad estatal existentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través de los cuales puede ser posible lograr una mayor rendición de cuentas del Estado respecto de situaciones de pobreza. Este aspecto es ineludible para la prevención de riesgos y de violencia que involucra una política de seguridad humana.

### **Responsabilidad por la omisión de garantizar una vida digna a pesar de una situación de privación extrema**

Un estándar de responsabilidad internacional muy relevante en relación con situaciones de extrema pobreza es aquel en que se entiende la violación al derecho a la vida por la no adopción de medidas positivas que le permitan a grupos en situación de vulnerabilidad tener una vida digna. Si bien es cierto que dicho estándar surge en el marco de la atribución de responsabilidad por la muerte de personas que habían sido ejecutadas por agentes estatales, también lo es que se trata de un estándar autónomo respecto del entendimiento amplio del derecho a la vida.

Sin embargo, no necesariamente en todo caso que se alegue la falta de *vida digna* podrá surgir responsabilidad internacional del Estado. Deben existir suficientes evidencias de la forma en que ésta puede atribuirse al Estado, tal como se analiza en algunos de los siguientes casos de la Corte IDH.

Un punto de partida en la materia se encuentra en el caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, referido a la ejecución extrajudicial de *niños de la calle* que vivían en una situación de pobreza y privados de las condiciones mínimas para una vida digna. Ante ello, la Corte IDH desarrolló una amplia interpretación del derecho a la vida para incluir en él las condiciones dignas de existencia:

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las con-

diciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.<sup>4</sup>

Años después, la Corte IDH tuvo conocimiento del caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, sobre ejecuciones de niños pobres en situación de marginalidad. En éste la Corte IDH indicó que los hechos

ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó [...] un ambiente que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de una forma tal que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro.<sup>5</sup>

La Corte IDH destacó entonces la obligación estatal de “asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes”.<sup>6</sup>

Por otra parte, en el caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, la Corte IDH analizó la situación de niños privados de la libertad, algunos de los cuales habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en el centro de reclusión. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad”;<sup>7</sup> en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y educación”.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 144.

<sup>5</sup> Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, párr. 117.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párr. 116.

<sup>7</sup> Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 160.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párr. 161.

Otros casos se relacionan con violaciones a derechos de comunidades indígenas. Para el tema de responsabilidad por omisión basta señalar un caso relacionado con comunidades indígenas que reclamaban al Estado paraguayo la devolución de sus tierras ancestrales al indicar que estaban viviendo fuera de ellas y en condiciones de extrema pobreza entre las cuales se hallaban factores como el desempleo, la desnutrición, deficientes condiciones de vivienda y dificultades en el acceso a servicios de agua potable o de salud.

En este caso, de la comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones que posibilitasen una existencia digna. Con base en dicha consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas en relación con el derecho a la vida

a la luz de lo expuesto en el artículo 4º de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (derecho a la salud); 11 (derecho a un medio ambiente sano); 12 (derecho a la alimentación); 13 (derecho a la educación) y 14 (derecho a los beneficios de la cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 169 de la [Organización Internacional del Trabajo] OIT.<sup>9</sup>

Al examinar los hechos del caso, la Corte IDH entendió que las condiciones de miseria en que vivía la comunidad y la afectación que esto tenía en la salud y alimentación de sus miembros afectaban su existencia digna. Consideró que en las circunstancias del caso lo anterior era atribuible al Estado, entre otros motivos, por no haber adoptado las medidas positivas necesarias para asegurar a estas personas condiciones de vida compatibles con su dignidad, pese a tener conocimiento de la situación en que se encontraban.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, párr. 163.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párrs. 162-171 y 176.

En esta lógica de interdependencia, la Corte IDH ha establecido que el derecho a la salud –*el cuidado de la salud*–, junto con el derecho a la educación, son un pilar “fundamental [...] para garantizar el disfrute de una vida digna”.<sup>11</sup>

Con todo, debe señalarse que esta opción donde se adelanta la protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos por medio del principio de interdependencia ha sido criticada por ciertos autores que consideran que ello puede constituir una disminución del ámbito de protección de cada derecho social en particular, debido a que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos.<sup>12</sup> Al respecto, podría perderse la especificidad tanto de derechos civiles y políticos –que empiezan a abarcarlo todo– como de derechos sociales –que no logran proyectar sus especificidades–; sin embargo, ante la lucha contra la pobreza esa armonización entre derechos permite visibilizar las múltiples dimensiones de la extrema pobreza.

En resumen, los Estados tienen las obligaciones positivas de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida digna.

---

<sup>11</sup> En este caso hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños, como grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para la defensa eficaz de sus derechos. Véase Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 86.

<sup>12</sup> Sobre este punto véanse Tara J. Melish, “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 215-217; y Tara J. Melish, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, 61 pp.

## **Responsabilidad por la discriminación *de facto*, discriminación indirecta, discriminación estructural y situaciones de vulnerabilidad asociadas a la pobreza**

El paradigma de la pobreza incorpora el enfoque de las desigualdades y de la exclusión para dar cuenta de las relaciones de opresión y dominación que han existido en perjuicio de los grupos más vulnerables.<sup>13</sup> Ello explica muchas situaciones de miseria como un reflejo más de la discriminación y exclusión. Asimismo, este enfoque halla en la igualdad de oportunidades y la superación de jerarquías un eje central para el nuevo empoderamiento de las personas no incluidas. Un ejemplo concreto de esto puede verse en la propia jurisprudencia de la Corte IDH cuando señala que

los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de extrema pobreza; niños y adolescentes en situación de riesgo, y poblaciones indígenas, enfrentan un incremento del riesgo para padecer discapacidades mentales, como era el caso del señor Damião Ximenes Lopes. Es directo y significativo el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro. En razón de lo anterior, entre las medidas positivas a cargo de los Estados se encuentran aquellas necesarias para prevenir todas las formas de discapacidad prevenibles, y dar a las personas que padecen de discapacidades mentales el tratamiento preferencial apropiado a su condición.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> En algunos de los siguientes párrafos sobre el tema de igualdad retomo lo trabajado en Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, en *Revista IIDH*, vol. 47, San José de Costa Rica, enero-junio de 2008, pp. 127-164.

<sup>14</sup> Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149, párr. 104. En este punto la Corte IDH cita la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Guatemala, 7 de junio de 1999, artículo III.2; y Comité DESC, Observación General núm. 5. Las personas con discapacidad, aprobada en el 11º periodo de sesiones, 1994, párr. 9.

Aquí es importante resaltar una noción diferente a la del trato desigual arbitrario –igualdad formal–, que reúne aproximaciones a la idea de igualdad material. Ésta tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos; y que es deber del Estado evitar que tal situación se siga profundizando, además de revertir los efectos de esa marginación histórica. Asimismo, dichos grupos se caracterizan por “encontrarse en una situación de subordinación prolongada” y porque su “poder político [...] se encuentra severamente limitado”.<sup>15</sup> Los grupos sociales se distinguen de las llamadas *clases artificiales* o meras *clasificaciones*, las cuales son “personas agrupadas a partir de una clasificación realizada por una ley o cierta práctica estatal”,<sup>16</sup> pero que no comparten una identidad ni se encuentran en situación de interdependencia, por lo que no se pueden hacer afirmaciones generales sobre su situación socioeconómica o su poder político. En este sentido, los miembros de los grupos en situación de subordinación no son sometidos a meros tratos *arbitrarios*: no se trata de un caso concreto en que un servidor público haya cometido un error o se extralimitara en sus funciones, no estamos hablando de una mera falta de *razonabilidad* en la formulación o la aplicación de las leyes sino que se trata de un diseño del sistema social que coloca a estos grupos en una condición de desventaja.

<sup>15</sup> Owen Fiss, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Roberto Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 144.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 145. Asimismo, Roberto Saba distingue entre una versión *individualista* y otra *estructural* en relación con la igualdad, proponiendo interpretaciones que armonizan ambas versiones con los principios de no discriminación y no sometimiento –o no exclusión–. Al respecto, indica que el principio de no discriminación, sostenido por una visión individualista del principio de igualdad ante la ley, no provee herramientas suficientes para decidir en una gran cantidad de casos en los cuales las diferencias *de hecho* entre las personas, y en particular aquellas que surgen a partir de un trato sistemáticamente excluyente o de sometimiento, son relevantes para que se considere a las personas con una diferencia tal que no sería tolerada por esa visión individualista de la igualdad. Véanse Roberto Saba, “(Des)igualdad estructural”, en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007; Lucas S. Grosman, “La igualdad estructural de oportunidades”, en *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008, pp. 65-94; y Christian Courtis, “Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 157-202.

La necesidad de que los Estados adopten medidas con el objetivo de mejorar la condición de estos grupos se fundamenta en una noción de igualdad material en contraposición a la igualdad formal. En efecto, en la sociedad no todas las personas se encuentran en una misma posición y otorgar un trato similar a quienes se encuentran en posiciones diferentes sólo incrementará las desigualdades existentes. Más aún, esta concepción de igualdad tiene como fin mejorar las condiciones de los grupos sistemáticamente desfavorecidos, para lo cual puede ser necesario sacrificar o realizar en menor medida otros fines. En tal sentido, dicha concepción de la igualdad demanda que el Estado no solamente se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos sino que también revise aquellas normas que en apariencia son neutrales pero que tienen un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión;<sup>17</sup> además de que adopte medidas positivas para beneficiar su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales. Por ello se relaciona estrechamente con las llamadas *acciones afirmativas* o *medidas especiales*. Estas medidas implican la adopción de prácticas *preferenciales* en favor de esos grupos, y se orientan a lograr a largo plazo la integración o reconocimiento de los grupos más vulnerables o la superación de situaciones de discriminación estructural.

En relación con este tema la jurisprudencia de la Corte IDH se ha referido en distintos momentos a ideas de discriminación estructural, discriminación *de facto*, discriminación indirecta y situaciones de vulnerabilidad. A continuación señalaré brevemente a algunos de esos conceptos:

Un importante desarrollo jurisprudencial sobre la noción de *discriminación estructural* se encuentra en la sentencia del caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, emitida por la Corte IDH en noviembre de 2009.<sup>18</sup>

Las tres víctimas fueron dos niñas y una mujer joven –de 15, 17 y 20 años respectivamente; una estudiante y las otras dos trabajadoras–, quienes salieron

---

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, párrs. 89 y ss, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>>, página consultada el 5 de agosto de 2014.

<sup>18</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

de su casa en momentos diferentes entre octubre y noviembre de 2001. Sus cuerpos fueron encontrados días o semanas más tarde en un campo algodonero con signos de violencia sexual y maltrato. La Corte IDH constató que en los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor respecto del comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida, más allá de la recepción de declaraciones.

La Corte IDH se refirió a la “violencia contra la mujer como forma de discriminación”.<sup>19</sup> Constató que al momento de investigar lo ocurrido con las víctimas algunas autoridades habían mencionado que éstas eran *voladas* o que *se fueron con el novio*, lo cual sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación permitía concluir que tal indiferencia, por sus consecuencias respecto de la impunidad del caso, reproducía la violencia que se pretendía atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. Además, la Corte IDH señaló que la impunidad de los delitos cometidos enviaba el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, y una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.

Asimismo, se mencionó que el estereotipo de género se refiere a una concepción de atributos, características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente. Al tener en cuenta que se había acreditado la cultura de discriminación que subyacía a la violencia ejercida, la Corte IDH indicó que era posible asociar la subordinación de la mujer con prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, lo cual se agrava cuando los estereotipos se reflejan implícita o explícitamente en políticas y prácticas, y en especial en el razonamiento y el

---

<sup>19</sup> La Corte IDH resaltó que la Corte Europea de Derechos Humanos había señalado en el caso *Opuz vs. Turquía* que aun cuando “la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres”. Véase Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009, párrs. 180, 191 y 200.

lenguaje de las autoridades de policía judicial, como había ocurrido en este caso. Por lo tanto la Corte IDH concluyó que la creación y el uso de estereotipos se convierten en una de las causas y consecuencias de la violencia de género ejercida en contra de las mujeres.

Ahora bien, con base en lo anterior y en el apartado relacionado con reparaciones, la Corte IDH planteó uno de los estándares más importantes en su jurisprudencia reciente: el concepto de *reparación transformadora*. Recordó que la idea de *reparación integral* (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior, la eliminación de los efectos producidos por la violación y una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, la Corte IDH señaló si se tomaba en cuenta la situación de *discriminación estructural* en que se enmarcaban los hechos ocurridos, las reparaciones debían tener una vocación transformadora de tal situación, de manera que llevaran un *efecto no sólo restitutivo sino también correctivo*.<sup>20</sup>

En otro caso posterior la Corte IDH retomó el principio de no discriminación y su relación con las violaciones a derechos humanos que había sufrido

---

<sup>20</sup> En este sentido, la Corte IDH señaló que no era admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Por ello, entre las medidas de reparación se incluyeron algunas orientadas específicamente a identificar y eliminar los factores causantes de discriminación. Además, la Corte resaltó que las reparaciones debían tener una perspectiva de género al tomar en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres. Como un ejemplo en donde se aplicaron dichos criterios la Corte IDH, si bien valoró positivamente diversas actividades de formación dirigidas a servidores públicos e impulsadas por el Estado, señaló además que la capacitación con perspectiva de género implica no sólo el aprendizaje de las normas sino también el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que viven las mujeres de manera cotidiana. Particularmente, la Corte consideró que dichas capacitaciones deben provocar que todas y todos los servidores reconozcan las afectaciones que causan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en cuanto al alcance y contenido de los derechos humanos, razón por la cual deberían involucrar formación respecto de la superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres y habrían de tomar en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, ya sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres. Otra proyección de las reparaciones transformadoras para enfrentar la discriminación estructural se refleja en la orden de realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua –donde se encuentra Ciudad Juárez– con el fin de superar dicha situación de discriminación. Cabe señalar que, por regla general, la Corte IDH ordena cursos de capacitación destinados a servidores públicos, pero nunca se había pronunciado sobre actividades de formación hacia un grupo poblacional general.

una comunidad que se hallaba en situación de extrema pobreza. El 24 de agosto de 2010 la Corte declaró internacionalmente responsable al Estado paraguayo por el no aseguramiento de los derechos a la propiedad comunitaria, las garantías judiciales y la protección judicial; por la violación a los derechos a la vida, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a los derechos del niño; y por el incumplimiento de su deber de no discriminar, todo ello en perjuicio de los miembros de la comunidad indígena Xákmok Kásek. Las víctimas habían sido privadas de sus tierras ancestrales, y debido a ello y a otros factores sus miembros se encontraban en situación de extrema pobreza. Al respecto la Corte IDH precisó que:

273. En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad [Xákmok Kásek] se debe, *inter alia*, a la falta de recursos adecuados y efectivos que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y *no sólo de manera formal*;<sup>[21]</sup> la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación; y a la prevalencia de una visión de la propiedad que otorga mayor protección a los propietarios privados por sobre los reclamos territoriales indígenas, desconociéndose, con ello, su identidad cultural y amenazando su subsistencia física. Asimismo, quedó demostrado el hecho de que la declaratoria de reserva natural privada sobre parte del territorio reclamado por la Comunidad no tomó en cuenta su reclamo territorial ni tampoco fue consultada sobre dicha declaratoria.
274. Todo lo anterior evidencia una *discriminación*<sup>[22]</sup> *de facto* en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> N. del E.: Las cursivas son del autor.

<sup>22</sup> N. del E.: Las cursivas son del autor.

<sup>23</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274.

En relación con una víctima que específicamente había fallecido por causas propias de la mortalidad materna, la Corte IDH resaltó el vínculo que existe entre este tipo de decesos, los derechos humanos, la discriminación y la pobreza:

232. Respecto a la muerte de Remigia Ruiz, quien falleció en 2005 a los 38 años de edad, y quien se encontraba embarazada y no recibió atención médica, muestra varias de las características propias de casos de mortalidad materna, a saber: muerte durante el parto sin adecuada atención médica, situación de exclusión o pobreza extrema, falta de acceso a servicios de salud adecuados, falta de documentación sobre la causa de la muerte, entre otros.
233. Al respecto, la Corte [IDH] resalta que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo o postembarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna.<sup>24</sup> Por ello, los Estados deben brindar políticas de salud adecuadas que permitan ofrecer asistencia con personal entrenado adecuadamente para la atención de los nacimientos, políticas de prevención de la mortalidad materna a través de controles prenatales y postparto adecuados, e instrumentos legales y administrativos en políticas de salud que permitan documentar adecuadamente los casos de mortalidad materna. Lo anterior, en razón a que las mujeres en estado de embarazo requieren medidas de especial protección.<sup>25</sup>

Posteriormente, la Corte IDH fue complementando su jurisprudencia sobre discriminación al mencionar expresamente el concepto de *discriminación indirecta*, es decir, aquella que tiene que ver con el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas u otras medidas que, aun cuando sean o parezcan

---

<sup>24</sup> La Corte IDH citó en este punto el informe específico del relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, respecto de la mortalidad materna. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Sr. Paul Hunt. Adición. Misión a la India, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010. Asimismo, precisó que se considera mortalidad materna la muerte de la mujer a causa de su embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de éste, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el propio embarazo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales.

<sup>25</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párrs. 232 y 233.

ser neutrales en su formulación o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables. Lo anterior fue desarrollado en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de militares dominicanos en contra de un grupo de personas haitianas –siete de las cuales perdieron la vida y otras resultaron heridas– y donde algunos migrantes haitianos involucrados en los hechos fueron expulsados de República Dominicana sin las debidas garantías. La Corte IDH concluyó que

la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes haitianos se debió, *inter alia*, a: *i*) la falta de medidas preventivas para enfrentar de manera adecuada situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera terrestre con Haití y en consideración de su situación de vulnerabilidad; *ii*) la violencia desplegada a través del uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de personas migrantes desarmadas; *iii*) la falta de investigación con motivo de dicha violencia, la falta de declaraciones y participación de las víctimas en el proceso penal y la impunidad de los hechos; *iv*) las detenciones y expulsión colectiva sin las debidas garantías; *v*) la falta de una atención y tratamiento médico adecuado a las víctimas heridas, y *vi*) el tratamiento denigrante a los cadáveres y la falta de su entrega a los familiares.<sup>26</sup>

Para la Corte se evidenció que en este caso concreto existió una *discriminación de facto* en perjuicio de las víctimas por su condición de personas migrantes, lo que devino en una marginación en el goce de los derechos que la Corte IDH declaró vulnerados.<sup>27</sup>

Finalmente, en otros casos la situación de vulnerabilidad ha justificado un análisis de la presunta violación y la condición de pobreza de las víctimas. En el caso *Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, relacionado con la ejecución extrajudicial de una persona pobre, la Corte IDH determinó que los policías que ingresaron a la vivienda de la familia Uzcátegui dañaron el techo de ésta, rompieron las ce-

---

<sup>26</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251, párr. 237.

<sup>27</sup> *Ibidem*, párr. 238.

rraduras de las puertas de la casa, reventaron una puerta, quebraron los vidrios y deterioraron objetos que se encontraban en ella.

La Corte IDH consideró que por las circunstancias en que ocurrieron los hechos, y especialmente por la condición socioeconómica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los destrozos ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento tuvieron un efecto y una magnitud mayores que los que hubiesen tenido para familias que se encuentran en otras condiciones. La Corte IDH estimó que “los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad”;<sup>28</sup> por ende, consideró que en el caso concreto los daños causados a las partes estructurales y mobiliario de la vivienda de la familia Uzcátegui generaron un impacto significativo en la propiedad de sus miembros y concluyó, en consecuencia, que el Estado violó el derecho a la propiedad privada en perjuicio de las personas que residían en la vivienda.<sup>29</sup>

Como se observa, la Corte IDH ha enmarcado algunas violaciones a los instrumentos interamericanos en un análisis de las discriminaciones estructural, *de facto*, indirecta y de situaciones de vulnerabilidad, lo cual permite visibilizar el componente discriminatorio de la pobreza. En efecto, al igual que en el caso de la violencia contra la mujer u otros grupos, donde se reflejan formas de discriminación estructural de base cultural, es posible explicar muchas situaciones de pobreza como proyecciones de la discriminación basada en el género, clase, raza, discapacidad u otros criterios. Asimismo, los casos mencionados son buenos ejemplos de la necesidad de colocar las situaciones de pobreza en un contexto específico que permite atribuir responsabilidades en diversos frentes y que, por lo mismo, exige una respuesta reparatoria que va mucho más allá de transformaciones sólo dentro del Estado.

---

<sup>28</sup> Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 249, párr. 204. La Corte IDH tomó en cuenta informes de la Defensoría del Pueblo de Venezuela en donde señalaba que era frecuente que las personas fuesen sometidas a acciones de amedrentamiento mediante la destrucción de sus bienes, viviendas o pertenencias.

<sup>29</sup> *Ibidem*, párr. 206.

## Responsabilidad por la falta de avance progresivo o por la regresividad en la lucha contra la pobreza

Otro escenario estratégico de utilización del sistema interamericano en relación con la pobreza lo constituye la invocación del derecho a un desarrollo progresivo de los derechos sociales según lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Es necesario exigir avances reales en las políticas dirigidas a la superación de la pobreza y también es pertinente denunciar los retrocesos injustificados en esta materia. Para ello, a continuación se analizará el incipiente desarrollo al respecto en la jurisprudencia de la Corte IDH, particularmente en el caso *Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú.<sup>30</sup>

En él la Corte IDH precisó que el artículo 26 de la CADH consagra los derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía –prevención, protección y cumplimiento–; y en cuanto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, se refirió a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Si bien la prohibición de regresividad como estándar de protección judicial ha sido el centro de innumerables discusiones,<sup>31</sup> la Corte IDH precisó que la obligación de adoptar medidas para impulsar la progresividad puede ser objeto de rendición de cuentas y aludió los siguientes estándares planteados por el Comité DESC en el sentido de que

Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son “adecuadas” o “razonables”, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

<sup>30</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.

<sup>31</sup> Para un análisis doctrinal exhaustivo en relación con esta figura véase Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CELS/Cedal, 2006.

- a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;
- c) Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;
- d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;
- e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;
- f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.<sup>32</sup>

Como correlato de lo anterior, la Corte IDH detalló criterios para analizar las medidas regresivas con base en la doctrina del Comité DESC. Señaló que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] [sic] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos [...] [sociales] en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos”<sup>33</sup> disponibles. Además indicó que:

En caso de que un Estado Parte aduzca “limitaciones de recursos” para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, el Comité examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos:

- a) El nivel de desarrollo del país;
- b) La gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto;

<sup>32</sup> Comité DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

<sup>33</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 103.

- c) La situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un periodo de recesión económica;
- d) La existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional;
- e) Si el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo; y
- f) Si el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto.<sup>34</sup>

Asimismo, la Corte IDH reconoció que en 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la CADH se debería “determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”. Este trascendental pronunciamiento de la CIDH respecto del caso de la Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras (Informe núm. 38/09)<sup>35</sup> analizó el cambio, a través de una reforma constitucional y legal, en la manera en que las presuntas víctimas ejercían su derecho a la pensión de jubilación. Si bien no se declaró la violación a ningún derecho humano, sí se estableció una metodología para el análisis de estos casos.

En efecto, a partir del artículo 21 de la CADH, la CIDH evaluó la incorporación de los efectos patrimoniales de un régimen de seguridad social en el derecho a la propiedad de las víctimas, dado que las pensiones y su nivelación entraron en su patrimonio. Por otra parte, con base en el artículo 26 de dicho instrumento revisó las obligaciones de progresividad de las normas económicas y sociales de la Carta de la OEA. Y en cuanto a la restricción del derecho a la propiedad, la CIDH señaló que se cumplieron los siguientes requisitos:

---

<sup>34</sup> Comité DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración, doc. cit., párr. 10.*

<sup>35</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y Fondo. Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras. Perú, 27 de marzo de 2009, párrs. 140-147.*

- a) Legalidad de la restricción.
- b) Finalidad legítima de la restricción (alcanzar estabilidad financiera y eliminar inequidades).
- c) Proporcionalidad, es decir que la medida sea razonable para alcanzar los objetivos sin afectar excesivamente los derechos en conflicto debido a que:
  - Se puede generar ahorro.
  - No hubo prueba sobre los porcentajes de reducción.
  - No se afecta la esencia del derecho –se continúa percibiendo pensión y no hubo expropiación.
  - No se había hecho ninguna contribución especial para obtener los beneficios de nivelación.

Respecto de la prohibición de regresividad se examinó la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida al tomar en cuenta razones de suficiente peso. Esto significa asumir que la prohibición de regresividad es un principio –es decir, un mandato de optimización que se puede ponderar con otros principios– y no una regla –una norma que se aplica a partir de las reglas todo/nada, es decir, que no toda regresión está prohibida–.<sup>36</sup> La CIDH concluyó que no existía regresividad porque:

- La medida restrictiva tenía una *finalidad* compatible con la CADH, pues se buscaba garantizar la viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades. En este punto la CIDH resaltó que la pensión más alta era 26 veces mayor que la pensión más baja, mientras que con la reforma se podría reducir esta diferencia a siete. Asimismo, se consi-

---

<sup>36</sup> Para un mayor desarrollo sobre el papel de la distinción entre reglas y principios para una mejor aplicación judicial de la prohibición de regresividad véase Rodrigo Uprimny y Diana Guarnizo, “La prohibición de regresividad y la protección de los derechos sociales: un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. IV. Derechos fundamentales y tutela constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 439), 2008, pp. 709-748.

deró que establecer topes máximos a pensiones no resultaba regresivo en sí mismo mientras que la medida no fuese incompatible con el contenido esencial del derecho.

- Dicha medida afectó a un número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la pensión de los demás beneficiarios.
- No se probó que una medida de reajuste de pensión no fuese idónea para mantener su valor adquisitivo.
- El tribunal constitucional interno determinó que revisaría si un criterio de sostenibilidad financiera podía afectar en forma desproporcionada a personas adultas mayores, lo cual podía impedir que este reajuste se realizara respecto a dichas personas. Esta consideración de la Alta Corte interna fue tomada en cuenta por la CIDH teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad que gobierna la actuación de los órganos del sistema interamericano.

Es cierto que estos casos constituyen precedentes en los que no se declaró una violación específica por la regresividad de una política determinada. Sin perjuicio de ello, la decisión en el caso Acevedo Buendía y otros establece la metodología pertinente para la exigibilidad del avance progresivo en la lucha contra la pobreza y la rendición de cuentas en relación con la regresividad. Ello tiene particular importancia en los esfuerzos que pueden dirigir los Estados hacia *regresiones equitativas* con el objetivo de remover políticas públicas inequitativas que generan mayor pobreza. Nuestros Estados han construido toda clase de privilegios tributarios o de seguridad social en favor de los grupos más beneficiados, lo cual debe modificarse como estrategia para redistribuir de la mejor manera los recursos de cada país.

### **Responsabilidad por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza**

Durante las últimas décadas, las empresas transnacionales y otros actores no estatales se han convertido en entes privados que poseen un poder superior al de muchos Estados, por lo que han logrado evadir los controles de éstos.

Su desmedida capacidad de acción también ha generado pobreza en muchos países de la región.

En el derecho internacional de los derechos humanos existe un fuerte debate sobre la necesidad de regular la responsabilidad de las empresas por actos violatorios de derechos humanos y establecer pautas de gobernanza o de responsabilidad social corporativa. Sin embargo, la mayoría de dichas pautas son catalogadas como *derecho blando* debido a su carácter voluntario, ya que no se trata de normas internacionales vinculantes como son los tratados. Tales normas prescriben parámetros para evaluar los daños causados por las empresas y las medidas para reparar esos daños, pero su efectividad depende exclusivamente del grado de vinculación que las empresas quieran asumir.

Un ejemplo que se debe resaltar son las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos.<sup>37</sup> En ellas la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que las empresas transnacionales tienen la obligación de respetar los principios y las normas generalmente reconocidos en los principales tratados de derechos humanos. Además, señala que los Estados tienen la responsabilidad principal de respetar, hacer respetar y promover los derechos humanos, mientras que las empresas tendrán esas obligaciones de respeto, garantía y promoción dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia. Asimismo, plantea que

Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deberán informarse sobre el impacto en los derechos humanos durante sus actividades y aquellas actividades [...] a realizarse para que puedan evitar entrar en complicidad con abusos a los derechos humanos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tendrán la responsabilidad de asegurar que sus actividades no contribuyan directa ni indirectamente a cometer abusos a los derechos humanos y que no se beneficiarán premeditadamente de estos abusos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales evitarán actividades que socavarían el imperio de la

---

<sup>37</sup> Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Borrador del Comentario de las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1, 2003.

ley así como otros esfuerzos gubernamentales para promover y asegurar el respeto de los derechos humanos, y deberán usar su influencia para ayudar a promover y asegurar el respeto de los derechos humanos.<sup>38</sup>

Como se observa, se ha comenzado a superar la concepción de un sistema internacional de gobierno basado únicamente en los Estados para incluir un sistema de multiactores con papeles relevantes. De esta manera, los diferentes protagonistas no solamente tienen voz y voto en la toma de decisiones o en la capacidad de influir en las decisiones sino que al mismo tiempo se extienden a ellos las responsabilidades que anteriormente correspondían exclusivamente a los Estados.<sup>39</sup> En los últimos años se ha revitalizado este debate a través de los informes de John Ruggie, experto designado por el secretario general de las Naciones Unidas como representante especial para los derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas. Ruggie coordinó la elaboración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y constituyen el punto de partida para el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, el cual presentó su primer informe en agosto de 2012.<sup>40</sup>

Estos desarrollos tienen particular importancia en América Latina. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud el sector farmacéutico ha fijado precios demasiado altos para los medicamentos y ha impulsado donaciones erráticas de drogas e investigaciones poco balanceadas. Esta situación restringe aún más el acceso a la salud de los grupos más pobres. Además, este sector ha hecho diversas formas de cabildeo para alcanzar beneficios a través de la propiedad intelectual y ha promocionado drogas inapropiadas, entre otras prácticas contrarias al derecho a la salud. Por ello, el relator de las Naciones Unidas sobre

<sup>38</sup> *Ibidem*, artículo 1º, inciso b.

<sup>39</sup> David Weissbrodt y Muria Kruger, “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”, en *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 4, octubre de 2003, 28 pp.

<sup>40</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Nota del Secretario General. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/67/285, 10 de agosto de 2012.

el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha propuesto una guía borrador para empresas farmacéuticas en la cual se contemplan temas específicos como precios diferenciados, donaciones, investigación y desarrollo para enfermedades desatendidas, sociedades público-privadas, promoción de drogas, pruebas médicas y corrupción.<sup>41</sup> Este tipo de iniciativas constituye un ejemplo de rendición de cuentas de las empresas transnacionales en situaciones relacionadas con la generación de pobreza.

Al tener en cuenta lo anterior es importante analizar la forma en la cual en el sistema interamericano se ha establecido responsabilidad internacional del Estado ante la falta de debida inspección, vigilancia y control de las actuaciones de actores privados. Si bien los casos se relacionan con violaciones a los derechos a la vida o al acceso a la justicia, el estándar es útil para la fiscalización de actores privados responsables de la generación de pobreza.

En el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, sobre la muerte de una persona con discapacidad mental mientras permanecía bajo el cuidado de una casa de reposo, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de garantizar una prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad mental. Al respecto, precisó lo siguiente:

Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional,<sup>42</sup> de una persona o

---

<sup>41</sup> Véanse Paul Hunt y Rajat Khosla, “El derecho humano a los medicamentos”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 5, núm. 8, junio de 2008, pp. 101-119; y “Directrices sobre derechos humanos para las empresas farmacéuticas en relación con el acceso a los medicamentos”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho a la salud. Nota del Secretario General. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental*, A/63/263, 11 de agosto de 2008, pp. 17-28.

<sup>42</sup> Véase “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º periodo de sesión (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*, Nueva York, ONU (Suplemento núm. 10 [A/56/10]), 2001, pp. 38-405.

entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad.<sup>43</sup>

En cuanto a la obligación de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, la Corte IDH resaltó

el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicio de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción [el cual] abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud.<sup>44</sup>

Estas consideraciones fueron reiteradas en el caso *Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, sobre un caso de mala práctica médica. En él la Corte IDH señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)” la atribución de responsabilidad puede surgir “por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo”.<sup>45</sup>

Estos casos visibilizan el papel estratégico de la vigilancia y el control por parte de las instituciones estatales respecto de aquellos actores y situaciones que pueden conducir a la pobreza. En tal sentido, esta forma de atribución se vincula con la que se analizará a continuación.

---

<sup>43</sup> Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, doc. cit., párr. 86.

<sup>44</sup> *Ibidem*, párr. 141.

<sup>45</sup> Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párr. 119.

## Responsabilidad por la falta de investigación de aquello que condujo a la extrema pobreza

En su *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, la CIDH citó el *Informe de Desarrollo Humano 2000* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en donde se afirma que “la tortura de un solo individuo despierta la indignación de la opinión pública con justa razón. Pero la muerte de más de 30 000 niños por día por causas fundamentalmente prevenibles pasa inadvertida. ¿Por qué? Porque esos niños son invisibles en la pobreza”.<sup>46</sup>

Gran parte de esa invisibilización se debe a que no se han creado estrategias para investigar quiénes son los responsables de esas muertes. Es cierto que es bastante complejo dar cuenta de la cadena de hechos que a la postre generan hambrunas masivas o situaciones sistemáticas de indignancia. Además, muchas veces estos terribles casos se entienden como una fatalidad del destino y no como una violación grave a los derechos humanos que deba ser investigada con debida diligencia.

Por tal motivo, este apartado resalta el papel que pueden tener tales investigaciones para impulsar una estrategia de rendición de cuentas respecto de situaciones de pobreza. En este punto es importante señalar que la impunidad frente a la pobreza es un aspecto que va mucho más allá de la impunidad en el ámbito penal, pues muchas veces las investigaciones relevantes pueden ser de tipo administrativo –impulsadas por el Poder Ejecutivo–, legislativo –impulsadas por el Congreso– o disciplinarias.

En cuanto a la obligación de investigar con debida diligencia, la Corte IDH ha señalado que una investigación por la violación a derechos humanos

debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o

<sup>46</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo v. Derechos económicos, sociales y culturales”, en *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, CIDH/OEA, 9 de marzo de 2001, párr. 10.

de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.<sup>47</sup>

Por otra parte, la Corte IDH ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”,<sup>48</sup> al señalar que “si una violación queda impune en un Estado de modo tal que a la víctima no se le restablezca, en cuanto sea posible, la plenitud de sus derechos, se desprende que se ha violado el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción”.<sup>49</sup>

En esta misma línea argumentativa, la Corte IDH ha ordenado que en cumplimiento de su obligación de investigar y en su caso sancionar a las y los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos *de facto* y *de jure* que impidan la debida investigación de los hechos, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita dicha investigación y los procedimientos respectivos con el fin de evitar la repetición de los hechos.

Todavía no existen casos fallados por la Corte IDH en los que se evalúe directamente la forma en que se investigaron bien o mal las condiciones que generaron la extrema pobreza de una comunidad o persona en particular. Este es un camino aún por recorrer y la debida diligencia investigativa puede ser una herramienta invaluable en este sentido.

---

<sup>47</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 177.

<sup>48</sup> Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37, párr. 173.

<sup>49</sup> Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39, párr. 73.

## Responsabilidad por no enfrentar los riesgos creados o conocidos que conducen a la extrema pobreza

Un escenario muy importante que se debe tener en cuenta en términos de lucha contra la pobreza es indagar acerca de aquello que pudo haber sido evitado y no lo fue. La pobreza y en particular la extrema pobreza se relacionan con situaciones asociadas al riesgo de violaciones a derechos. Se trata de *riesgo* porque usualmente son situaciones progresivas y estructurales que van deteriorando cada vez más la condición de las personas en situación vulnerable hasta llegar a un grado de afectación que puede ser enorme. La jurisprudencia de la Corte IDH es ilustrativa en torno a la rendición de cuentas sobre el riesgo que ha sido creado o conocido y frente al cual no se actúa. La pregunta central al respecto es la razonabilidad que se puede exigir en el actuar del Estado.

En cuanto al deber del Estado de prevenir razonablemente las violaciones a los derechos humanos, en su primer caso contencioso la Corte IDH manifestó lo siguiente en el marco de la obligación de garantizar:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.<sup>50</sup>

Posteriormente, la Corte IDH retomó la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>51</sup> al señalar que los deberes del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e

<sup>50</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, doc. cit., párr. 175.

<sup>51</sup> Al respecto véase Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Osman v. The United Kingdom*, Sentencia del 28 de octubre de 1998.

inmediato para una persona o grupo determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo:

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. *Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo.*<sup>52</sup>

En tal sentido, el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares sino que sólo puede ser encontrado responsable en los eventos mencionados porque se *concreta* la obligación de garantía.

La decisión sobre el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay es una importante aplicación de este estándar de atribución en temas de extrema pobreza.

Al respecto es importante tener presente un antecedente jurisprudencial. En el caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte IDH no consideró que la muerte de 16 personas integrantes de dicha comunidad fuese atribuible al Estado, ya que no encontró pruebas de la existencia de una relación de causalidad suficiente entre la situación de deficiente alimentación y atención médica y su deceso.

En el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, la Corte IDH constató que no había controversia entre las partes en cuanto a que las

---

<sup>52</sup> Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 124. Las cursivas son del autor.

condiciones en que vivían los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa eran inadecuadas para una existencia digna, ni sobre la realidad e inminencia del peligro que representaban tales condiciones para su vida. La discusión radicaba en determinar si el Estado era responsable de que las presuntas víctimas estuvieran en esas condiciones y si había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo en que se encontraba el derecho a la vida de las presuntas víctimas.

Del mismo modo, no existía controversia entre las partes respecto de que el Estado se hallaba al tanto de la situación de vulnerabilidad de los miembros de la comunidad, pues en ningún momento alegó desconocimiento. Lo que había que determinar era la fecha en que tal conocimiento se hizo presente. La Corte IDH consideró que a partir del 21 de abril de 1997 el Estado tuvo pleno conocimiento del riesgo real y la situación de vulnerabilidad en que permanecían los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa –en especial las y los niños, las mujeres embarazadas y las personas adultas mayores–, así como de su mortandad. En efecto, en esa fecha los líderes de la comunidad remitieron a una institución gubernamental encargada de los asuntos indígenas el informe antropológico en donde se detallaba, entre otras cosas, que se estaban produciendo muertes en las aldeas de la comunidad Sawhoyamaxa y que sus miembros

por años no han tenido la visita de ningún doctor, enfermera o promotor de salud que las atiendan. Consecuencia de todo esto, es la constante mortandad de niños por enfermedades fácilmente curables, como [es] la diarrea, vómitos, etc. El año pasado [...] murieron unos cuatro menores de edad [...] Llamativamente, los fallecidos son hijos de los empleados de estancias.

Como es común, en las comunidades indígenas carentes de tierra propia y adecuada, la situación de la salud empeora debido a que no poseen los alimentos necesarios para completar su dieta alimenticia.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146, párr. 159.

Fue a partir del 21 de abril de 1997 que la Corte IDH analizó si el Estado había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo en que estaba la vida de los miembros de la comunidad; por lo tanto la Corte IDH no se pronunció sobre las muertes ocurridas antes de esta fecha.

La Corte IDH consideró probado el hecho de que un grupo de personas se encontrara en una situación de grave insatisfacción en relación con un amplio conjunto de derechos sociales, provocado por factores tales como el “desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de [...] vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales”<sup>54</sup> había generado un riesgo para la vida de éstas que derivó en la muerte de algunos miembros del grupo. En consecuencia, la Corte IDH entendió que el hecho de que el Estado tuviera conocimiento de tal situación y aun así no proporcionara la debida asistencia o lo hiciera de modo defectuoso lo hacía responsable por omitir su obligación de *garantizar* el derecho a la vida en su modalidad de *prevenir* violaciones a este deber que surge de la conexión entre los artículos 1.1 y 4º de la CADH.<sup>55</sup>

Por otra parte, en el caso de la comunidad indígena Xákmok Kásek, la Corte IDH desarrolló un análisis del deber de prevención vinculado con el derecho a la vida digna.<sup>56</sup> Acreditó que desde finales del siglo XIX las tierras del Chaco paraguayo habían sido transferidas a propietarios privados y fraccionadas progresivamente en estancias, lo que obligó a muchas de las aldeas indígenas de los alrededores a concentrarse en ellas. Ese fue el caso de los miembros de la comunidad Xákmok Kásek, cuya vida al interior de una estancia se vio condicionada y quienes en los últimos años estuvieron cada vez más restringidos para desarrollar su modo de vida, sus actividades tradicionales de subsistencia y su movilidad dentro sus tierras tradicionales. La cacería se prohibió por completo, el propietario privado contrató a guardias particulares que controlaban

<sup>54</sup> *Ibidem*, párr. 168.

<sup>55</sup> *Ibidem*, párrs. 159-178.

<sup>56</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*

sus entradas, salidas y desplazamientos, y no pudieron practicar actividades como la pesca o la recolección de alimentos.

Desde 1990 los líderes de la comunidad habían iniciado el reclamo administrativo de sus tierras y en 2008 hicieron un reclamo judicial, sin lograr su recuperación. Ese año la *estancia* fue declarada como un área silvestre protegida bajo el dominio privado, sin haber consultado a los miembros de la comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial. La Corte IDH estableció que en virtud de la historia de ocupación por parte de la comunidad, la toponimia de la zona otorgada por sus miembros, las conclusiones de los estudios técnicos realizados al respecto, y las consideraciones relativas a la idoneidad de dichas tierras para el desarrollo de la comunidad, la porción de 10 700 hectáreas reclamadas por la comunidad son sus tierras tradicionales y de acuerdo con esos estudios técnicos son las más aptas para su asentamiento. Además, la Corte IDH resaltó que los procedimientos ante el Congreso, los administrativos y los de índole judicial habían sido inefectivos para garantizar el respeto a sus tierras tradicionales.

Para el tema que nos ocupa, sobre la responsabilidad estatal por la pobreza, la Corte IDH destacó que la asistencia del Estado brindada en materia de acceso y calidad del agua, alimentación, servicios de salud y educación no había sido suficiente para superar las condiciones de especial vulnerabilidad en que se encuentra la comunidad Xákmok Kásek, pues consideró que tal situación se vincula estrechamente con la falta de sus tierras. En efecto, la ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y autosostenibilidad de los miembros de la comunidad de acuerdo con sus tradiciones ancestrales los llevó a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y los obligó a vivir de una forma no sólo distinta a la de sus pautas culturales sino en la miseria. En consecuencia, la Corte IDH declaró que el Estado no ha otorgado las prestaciones básicas para proteger el derecho a la vida digna en estas condiciones de riesgo especial, real e inmediato de un grupo determinado de personas, lo cual constituye una violación al derecho a la vida digna de los miembros vivos de la comunidad que se encontraban en situaciones de extrema pobreza.

Es importante resaltar que la Corte IDH retomó los estándares del Comité DESC al valorar los problemas que enfrentaban las víctimas en cuanto a los derechos sociales mencionados. Por otra parte, este enfoque es parcialmente distinto del mencionado previamente respecto de la omisión de garantizar una

vida digna. En efecto, la atribución de responsabilidad en el caso de la comunidad Xákmok Kásek sobre temas de salud, alimentación y otros de subsistencia surgió a partir del riesgo conocido por el Estado y su correspondiente deber de prevención, ya que no todo tipo de afectación grave a la subsistencia sería atribuible al Estado sino sólo aquel que éste conocía y podía prevenir.

En relación con ciertos decesos ocurridos en la comunidad, la Corte IDH observó que desde el reconocimiento de su competencia por parte del Estado el 11 de marzo de 1993, varios miembros de la comunidad fallecieron por enfermedades de fácil prevención si hubieran recibido asistencia periódica y constante o un adecuado control de salud. Además, resaltó que las principales víctimas fueron niños y niñas en las primeras etapas de su vida, hacia quienes el Estado tenía deberes superiores de protección. Al tomar en cuenta lo anterior, la Corte IDH declaró que el Estado violó el derecho a la vida ante dichos fallecimientos, pues no adoptó las medidas necesarias y esperadas dentro del ámbito de sus atribuciones para prevenir o evitar el riesgo del derecho a la vida.

Como se observa, el deber de prevención puede tener un importante protagonismo para exigir al Estado que actúe sobre los riesgos derivados de las situaciones de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, el análisis de estos casos permite entender que, tal como lo ha señalado Ariel E. Dulitzky, la Corte IDH no ha extendido la obligación de garantizar el derecho a la vida a toda situación de pobreza o extrema pobreza.<sup>57</sup> Ello no debe limitar el litigio sino permitir encauzarlo hacia escenarios relevantes sobre el manejo del riesgo.

## Consideraciones finales

El presente texto describió algunas formas de atribución de responsabilidad a los Estados con el objetivo de impulsar una mayor rendición de cuentas respecto de la lucha contra la pobreza. En la medida en que ésta tenga un papel decisivo en la prevención de riesgos y vulnerabilidades que originan violencia

---

<sup>57</sup> Ariel E. Dulitzky, “Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 107-134.

y exclusión social será posible entender la lucha contra la pobreza como un componente de las políticas de seguridad humana.

A partir de algunos casos valorados en la jurisprudencia de la Corte IDH se ha fundamentado la responsabilidad internacional por la extrema pobreza, sobre todo en temas como vida digna, discriminación, progresividad/regresividad, responsabilidad de los particulares, impunidad y pobreza, y prevención y riesgo.

El aporte descriptivo del texto ilustra algunas potencialidades que ofrece el enmarcar la lucha contra la pobreza desde los derechos humanos y la responsabilidad internacional. Todavía es mucho lo que falta por construir en la materia y este documento es una modesta contribución descriptiva de ciertos hitos jurisprudenciales. El siguiente paso implica pasar del enfoque descriptivo al analítico; en dicha tarea debe ocupar un papel importante la visión articulada de los diversos escenarios de atribución de responsabilidad: una visión integral tanto de las dimensiones preventivas en la lucha contra la pobreza como del rol transformativo de esta lucha, donde tengan especial relevancia las importantes modificaciones en el acceso al poder político y los cambios estructurales en la forma de redistribuir la riqueza.

## Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Nota del Secretario General. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/67/285, 10 de agosto de 2012.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Sr. Arjun Sengupta*, E/CN.4/2005/49, 11 de febrero de 2005.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, 142 pp., disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20>

- files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>, página consultada el 5 de agosto de 2014.
- , *Informe núm. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y Fondo. Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras*, Perú, 27 de marzo de 2009.
- , “Capítulo v. Derechos económicos, sociales y culturales”, en *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, CIDH/OEA, 9 de marzo de 2001.
- COMITÉ DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007.
- , Observación General núm. 5. Las personas con discapacidad, aprobada en el 11º periodo de sesiones, 1994.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt. Adición. Misión a la India*, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010.
- , *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Guatemala, 7 de junio de 1999.
- CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009.
- , *Case of Osman v. The United Kingdom*, Sentencia del 28 de octubre de 1998.
- CORTE IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.
- , *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171.

- , *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146.
- , *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.
- , *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125.
- , *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140.
- , *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37.
- , *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63.
- , *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39.
- , *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- , *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112.
- , *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251.
- , *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152.
- , *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 249.
- , *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- , *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149.
- , *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002*, serie A, núm. 17.
- COURTIS, CHRISTIAN, “Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 157-202.

- , (COMP.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CELS/Cedal, 2006.
- “DIRECTRICES SOBRE DERECHOS HUMANOS PARA LAS EMPRESAS FARMACÉUTICAS EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LOS MEDICAMENTOS”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho a la salud. Nota del Secretario General. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental*, A/63/263, 11 de agosto de 2008, pp. 17-28.
- DULITZKY, ARIEL E., “Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 107-134.
- FISS, OWEN, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Gargarella, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- GONZÁLEZ LE SAUX, MARIANNE, Y ÓSCAR PARRA VERA, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, en *Revista IIDH*, vol. 47, San José de Costa Rica, enero-junio de 2008, pp. 127-164.
- GROSMAN, LUCAS S., “La igualdad estructural de oportunidades”, en *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008, pp. 65-94.
- HUNT, PAUL, Y RAJAT KHOSLA, “El derecho humano a los medicamentos”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 5, núm. 8, junio de 2008, pp. 101-119.
- MELISH, TARA J., “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 173-219.
- , “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, 61 pp.
- PARRA VERA, ÓSCAR, “Derechos humanos y pobreza en el sistema interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional”, en *Revista IIDH*, vol. 56, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2012, pp. 273-320.
- PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA “PROTEGER, RESPETAR Y REMEDIAR”, adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones

- Unidas en su Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011, Principios Generales, disponible en <[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.
- “RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º periodo de sesión (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*, Nueva York, ONU (Suplemento núm. 10 [A/56/10]), 2001, pp. 38-405.
- SABA, ROBERTO, “(Des)igualdad estructural”, en Alegre, Marcelo, y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- SUBCOMISIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Borrador del Comentario de las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1, 2003.
- THOMPSON, JOSÉ, Y PAULA ANTEZANA, “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”, en *Revista IIDH*, vol. 54, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2011, pp. 137-165.
- UPRIMNY, RODRIGO, Y DIANA GUARNIZO, “La prohibición de regresividad y la protección de los derechos sociales: un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. iv. Derechos fundamentales y tutela constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 439), 2008, pp. 709-748.
- WEISSBRODT, DAVID, Y MURIA KRUGER, “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”, en *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 4, octubre de 2003, 28 pp.



TERCERA PARTE

**Principales amenazas a la seguridad  
humana en México**



EL DISTRITO FEDERAL COMO EPICENTRO  
DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL:  
UN RECONOCIMIENTO DE SUS ZONAS VULNERABLES

Rodolfo Casillas Ramírez\* y Manuel Almanza Avendaño\*\*

---

\* Profesor-investigador de la Flacso-México.

\*\* Maestro y doctor en psicología por la UNAM. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

## Resumen

El presente texto expone una construcción conceptual y práctica alrededor del fenómeno de la trata de personas en el país, con gran énfasis en el Distrito Federal. En él se visibiliza cómo dicha entidad representa un epicentro de la trata en nuestro país, el cual es ampliamente conocido y tolerado tanto por la sociedad como por las autoridades a pesar de la severa afrenta que representa para los derechos y la seguridad de las personas. Además, se realiza un análisis acerca de las condiciones y factores normativos, sociales e incluso culturales que permiten la reproducción de la trata con fines de explotación de la mano de insumos estadísticos, así como la ubicación de las principales zonas de desarrollo de la trata en la ciudad de México.

*Palabras clave:* trata de personas, explotación sexual, seguridad humana, Distrito Federal, situaciones de vulnerabilidad, zonas de explotación sexual, estereotipos.

## Introducción

DESDE EL ORIGEN DE LA SOCIEDAD novohispana pueden encontrarse huellas de la explotación del otro, como la presencia de esclavos provenientes de África y la utilización de personas indígenas en la construcción, el trabajo en las minas y el servicio doméstico, por mencionar algunos ejemplos –también hay que señalar la violencia sexual hacia mujeres indígenas como una práctica común de dominación masculina–. A lo largo del periodo colonial las diferencias entre grupos dominantes y subordinados se mantuvieron por medio del sistema de castas que permitía regular las relaciones sociales y limitar los excesos de la violencia fundacional, pero que de manera simultánea también constituía un mecanismo para estratificar el mercado laboral y determinar las restringidas posibilidades de movilidad social.

Si bien en aquel periodo histórico no existía un fenómeno que pudiera denominarse propiamente como trata de personas, debido a los orígenes relativamente recientes del término, se pueden identificar algunas prácticas que conforman sus antecedentes, especialmente en términos de explotación sexual. Éstas comprendían desde la explotación de las mujeres que realizaban servicio doméstico hasta el lenocinio, tanto clandestino como regulado por las autoridades de la sociedad novohispana.<sup>1</sup> Hacia finales del siglo XIX empezó a identificarse la *trata de blancas*, que en ese momento hacía referencia principalmente a la explotación sexual de mujeres de sociedades occidentales; ese

---

<sup>1</sup> Ana María Atondo Rodríguez, *La prostitución femenina en la ciudad de México 1521-1621. El alcahuete y la manceba pública*, tesis de licenciatura, México, ENAH, 1982.

término gradualmente se reconstruiría para dar origen al de *trata de personas*, pero es importante subrayar que a pesar de su transformación, sigue refiriéndose principalmente a personas que habitan contextos de alta vulnerabilidad social, lo que convierte a la trata en uno de los diversos riesgos contemporáneos para la seguridad humana.

La expansión actual de dicho fenómeno en México es un síntoma de la estructura de desigualdad social y económica que se ha dado históricamente, con sus raíces en el periodo colonial, y que ha persistido a pesar de las transformaciones generadas por los movimientos de independencia y revolucionario. En las últimas décadas, la implementación de políticas neoliberales ha promovido la *desocialización* y precarización del empleo, así como la erosión gradual del Estado social,<sup>2</sup> condiciones que mantienen e incluso exacerbaban la desigualdad, y que favorecen la exclusión de diversos grupos sociales.

Si bien las personas de cualquier grupo etario pueden ser víctimas del delito de trata, las y los jóvenes representan a uno de los sectores sociales en mayor riesgo. En un escenario donde existen diferencias importantes en el acceso a la educación de calidad que permita a los jóvenes competir en los mercados laborales y donde éstos ofrecen empleos precarios o se encuentran restringidos en términos de acceso al empleo, no sólo faltan condiciones para aprovechar el bono demográfico que representan las y los jóvenes, sino que también se generan circunstancias para que éstos se conviertan en víctimas de trata en su búsqueda de la supervivencia económica o susceptibles a participar en actividades delictivas que contribuyen al desarrollo de culturas de la ilegalidad.

Cabe mencionar que las personas involucradas en actividades ilegales e incluso miembros de sus comunidades pueden legitimar y normalizar dicha actividad al considerarla como un *trabajo*,<sup>3</sup> sin embargo, en el presente análisis se le considerará una actividad delictiva. Ésta no es una diferencia menor, porque tanto víctimas como victimarios –aunque existen víctimas que luego se convierten en victimarios, especialmente en la trata con fines de explotación sexual– se encuentran en un escenario de desigualdad social en el que como

<sup>2</sup> Loïc Wacquant, *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, México, Siglo XXI, 2010, 224 pp.

<sup>3</sup> Anel Hortensia Gómez San Luis, *Prostitución de niñas y adolescentes: aportes de la teoría de representaciones sociales en la prevención*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2013.

sujetos deciden –a pesar de que dicha elección se condiciona por la vulnerabilidad– buscar trabajo o explotar a otros, lo cual es una variación importante en términos éticos, pues la segunda postura justifica la violación a los derechos humanos del otro para la acumulación de capital económico.

Aunque es fundamental que la política gubernamental se dirija a la persecución del delito de trata de personas, no sólo en los niveles más bajos de la estructura delictiva sino también atendiendo el problema del lavado de dinero, Loïc Wacquant advierte sobre la necesidad de revisar las condiciones de vulnerabilidad social que favorecen la aparición de víctimas y victimarios de la trata de personas. En el párrafo anterior se introdujo la idea de la diferencia de proyectos éticos entre ambos actores, y rebasa la intención del presente texto dilucidar el proceso mediante el cual éstos se construyen. No obstante, se requiere abordar la presencia de un elemento principal en su conformación: las construcciones hegemónicas acerca de la masculinidad que están presentes en contextos específicos donde se desarrolla la trata de personas. Éstas legitiman las prácticas tanto de los victimarios –quienes participan en una actividad que se sostiene por la violación a los derechos humanos de las mujeres, principales víctimas de la trata– como de los victimizantes –término con el que se hará alusión al cliente–, quienes generan y mantienen la demanda de víctimas de trata de personas.

Más allá de la caracterización de los victimizantes, se busca indagar acerca de las condiciones que favorecen su actividad y que contribuyen al desarrollo de mercados sexuales diferenciados por estratos socioeconómicos, las cuales responden a la dinámica del proceso civilizatorio que se refiere a las transformaciones socioculturales ocurridas en las localidades, relacionadas con el crecimiento poblacional, los procesos de urbanización y el desarrollo de actividades económicas. Un elemento importante en estos procesos es la movilización de la mano de obra masculina que demanda servicios en la localidad, entre ellos los sexuales cuya oferta es suministrada principalmente por las redes de trata de personas con fines de explotación sexual. Por supuesto que los victimizantes no sólo están constituidos por la población móvil sino también por los residentes de la localidad, quienes permiten y utilizan esos servicios de acuerdo con las lógicas de dominación masculina sobre la sexualidad de las mujeres, incluyendo niñas y adolescentes que son doblemente vulnerables por la diferencia

generacional, sobre todo en tiempos de erosión del Estado social y la ausencia de estructuras adecuadas de protección.

Como ya se ha mencionado, la demanda generada por los victimizantes sería impensable sin la complicidad de un espacio sociocultural donde se legitima la desigualdad entre hombres y mujeres y las personas menores de edad –que alcanza su forma más radical en la mercantilización de los seres humanos– y en el cual la sexualidad se escinde entre múltiples espacios que permiten la relación con la otra a partir del sometimiento y la falta de reconocimiento. Asimismo, la demanda tampoco podría entenderse sin la complicidad de un Estado patriarcal que reproduce dichas nociones y prácticas socioculturales, ya sea mediante la inadecuada prevención y atención de los delitos sexuales como al asumir una postura ambigua hacia la industria sexual, lo que se manifiesta en la ausencia de registro, la inestabilidad de los establecimientos, las limitaciones en su regulación y la falta de transparencia respecto de las ganancias que genera. Esta industria líquida y elusiva sólo puede existir y expandirse en contubernio con el Estado y la tolerancia de las comunidades locales que se benefician de su presencia a pesar de los riesgos que implica para la seguridad humana.

En el presente trabajo se abordará el caso del Distrito Federal, punto de origen, tránsito y destino, como uno de los epicentros de la trata de personas con fines de explotación sexual con amplia resonancia en diversas regiones del país debido a la descomposición sistemática del tejido social en el territorio nacional. A lo largo de este texto, se indagará sobre las condiciones que favorecen la persistencia y expansión de la trata con fines de explotación sexual en esta entidad, es decir que se hará un reconocimiento de las zonas vulnerables donde se requiere incidir como parte de una estrategia de prevención de este delito.

En el primer apartado se reconoce la desigualdad social y económica como uno de los elementos que hacen del Distrito Federal el epicentro de la trata de personas con fines de explotación sexual. Se parte de la idea de que si bien existen diferencias a través de las delegaciones políticas en términos de vulnerabilidad social que configuran distintos niveles de riesgo ante la trata, dicha entidad se ha convertido en un polo de atracción para personas de diversos estados del centro y sur del país con mayores niveles de pobreza multidimensional, quienes podrían convertirse en víctimas de trata a través de mecanismos de

enganche desde sus lugares de origen e incluso en esta entidad por la ausencia de capital social y la precariedad del empleo. Asimismo, la existencia de una amplia demanda de servicios sexuales en el Distrito Federal promueve la operación de redes de trata locales, regionales y transnacionales que constituyen una amenaza para la seguridad humana no sólo de la población mencionada sino de la de otras entidades federativas.

Por su parte, en el segundo apartado se menciona el ocultamiento de los delitos sexuales, desde el abuso sexual principalmente en el ámbito doméstico hasta el lenocinio y la trata con fines de explotación sexual. Esto se manifiesta en el limitado número de denuncias, la ausencia de cifras confiables, las dificultades para consignar a los victimarios y la falta de una política integral de atención a las víctimas y de una legislación que tome en cuenta la responsabilidad del cliente en el mantenimiento de este delito. En tales circunstancias, como se abordará en el tercer apartado, se establecen las condiciones para la expansión de una industria sexual, sobre todo en el ámbito de la prostitución, que busca satisfacer la demanda de servicios sexuales de la mano de obra masculina, en especial a través de los procesos de trata con fines de explotación sexual, que son posibles ante una postura ambigua del Estado respecto de la prostitución, que no la reconoce plenamente como actividad laboral y que por ende no genera condiciones para la seguridad de las personas que realizan tal actividad; pero que tampoco asume el compromiso de evitar que en estas empresas sexuales se utilice a víctimas de trata convertidas en mercancías.

Finalmente, en el cuarto apartado se enfatiza cómo la acción de las redes de trata de personas es imposible sin la presencia de la demanda, representada por el cliente o victimizante cuya actividad responde a las construcciones sociales hegemónicas sobre la masculinidad, y permitida en un contexto de desigualdad de género y generacional. Antes de iniciar la descripción de estas zonas de vulnerabilidad es importante señalar que la elaboración del presente texto parte de la experiencia de los autores en el tema de trata, el desarrollo previo de trabajo de campo y la búsqueda de referencias secundarias.

## Zona I. Un territorio fragmentado por la desigualdad social y económica

De acuerdo con el *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*,<sup>4</sup> el Distrito Federal se encuentra clasificado como un estado de baja vulnerabilidad. No obstante, en él se han identificado diversas zonas donde actúan redes de trata con fines de explotación sexual, tales como La Merced, avenida Eduardo Molina, calzada de Tlalpan, Sullivan, la Zona Rosa e Insurgentes-Viaducto;<sup>5</sup> es importante señalar que éstas no son exhaustivas pero que seguramente son los lugares más amplios y visibles.

Esta contradicción no sólo se observa en el Distrito Federal sino también en otros epicentros de trata con fines de explotación sexual como Baja California y Quintana Roo, los cuales cuentan con índices de baja vulnerabilidad hacia la trata de personas. Aunque el Índice puede ser problemático al no tomar en cuenta aspectos como la incidencia del delito –pues durante su elaboración no se contaba con cifras confiables– y la vulnerabilidad haga alusión principalmente a la posibilidad de que las personas sean captadas en el lugar de origen; estas aparentes zonas de *baja vulnerabilidad* comparten el hecho de convertirse en polos de atracción debido a la presencia de procesos civilizatorios que generan mercados laborales más amplios y a su vez una demanda de diversos servicios, entre ellos los sexuales.

Inicialmente se partirá de la premisa de que un sector de las víctimas potenciales proviene de los grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad social, el cual también puede relacionarse con la pobreza multidimensional. Este indicador no sólo considera el potencial del ingreso para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias sino también el grado en que la población vive carencias sociales en términos de acceso a la educación, servicios de salud, seguridad social, la calidad y los espacios de la vivienda, servicios básicos en

<sup>4</sup> Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, México, CEIDAS, 2010, pp. 11-29.

<sup>5</sup> María Eugenia Ramírez Parra y Joel Heredia, “Instituciones y redes delictivas”, en Rodolfo Casillas R. (coord.), *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, México, Inacipe, 2013, pp. 133-240.

la vivienda y la alimentación.<sup>6</sup> Sin embargo, así como existen diversos niveles de pobreza multidimensional también hay sectores vulnerables por ingreso o carencia social y sectores denominados como no pobres ni vulnerables. Estos grupos se encuentran expuestos al riesgo para la seguridad humana que representa la trata de personas; no obstante se asume que existirán diferencias entre los diversos grupos en términos de las condiciones en que se realiza la captación de las víctimas, las modalidades de trata y el tipo de mercados a los que se dirigen.

De acuerdo con el Índice mencionado, 27.8% de la población en el Distrito Federal se encontraba en 2008 en situación de pobreza multidimensional, que incluye a los sectores de pobreza moderada y extrema. Las carencias más importantes de la población fueron en el acceso a servicios de salud y a la seguridad social. En términos generales, el Distrito Federal obtuvo indicadores superiores al promedio nacional y se ubicó entre los estados con menores porcentajes de pobreza multidimensional; sin embargo, aún cuando presentó el ingreso corriente total mensual per cápita más alto del país, también se identificaron altos niveles de desigualdad económica y de concentración del ingreso de acuerdo con el coeficiente de Gini y la razón del ingreso.

---

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*, México, Coneval, 2011, 102 pp., disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/INFORME\\_POBREZA\\_MULTWEB.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTWEB.pdf)>, página consultada el 31 de julio de 2014.

**CUADRO 1.** Indicadores de pobreza multidimensional, comparativo entre el Distrito Federal y el promedio nacional

Indicador	Distrito Federal	Nacional
Población en pobreza multidimensional	27.8%	44.2%
Población en pobreza multidimensional moderada	25.7%	33.7%
Población en pobreza multidimensional extrema	2.1%	10.5%
Población vulnerable por ingreso	4.7%	4.5%
Población vulnerable por carencia social	37.4%	33%
Población no pobre y no vulnerable	30.1%	18.3%
Rezago educativo	10.6%	21.7%
Carencia por acceso a servicios de salud	40.1%	40.7%
Carencia por acceso a seguridad social	52.8%	64.7%
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	6.3%	17.5%
Carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda	3.8%	18.9%
Carencia por acceso a la alimentación	15.4%	21.6%
Ingreso corriente total mensual per cápita	\$4 588	\$2 840
Coefficiente de Gini	0.511	0.506
Razón de ingreso	0.09	0.08

**Fuente:** Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*, México, Coneval, 2011, 102 pp., disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/INFORME\\_POBREZA\\_MULTI\\_WEB.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf)>, página consultada el 31 de julio de 2014.

Las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo tuvieron los menores porcentajes de pobreza multidimensional a nivel nacional mientras que, en el otro extremo, Iztapalapa y Gustavo A. Madero se ubicaron entre los municipios de mayor porcentaje.<sup>7</sup> Cabe mencionar que estas dos últimas delegaciones registraron el mayor número de niñas y adolescentes desaparecidas de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, situación que puede estar vinculada a la trata de personas con fines de explotación sexual e incluso

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza. Medición de la pobreza en México 2010, a escala municipal”, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Informacion-por-Municipio.aspx>>, página consultada el 31 de julio de 2014.

con el tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos<sup>8</sup> –aunque es pertinente señalar que estas desapariciones han ocurrido en todas las delegaciones y no se encuentran relacionadas sólo con los niveles de pobreza multidimensional–. Estos datos muestran que a pesar de que el Distrito Federal es una de las entidades con mejores indicadores en términos de pobreza multidimensional, existen grandes contrastes entre las diversas delegaciones, lo cual es síntoma de la desigualdad social y económica que se encuentra presente a niveles superiores al promedio nacional.

Cabe aclarar que la captación de víctimas no se realiza únicamente en el Distrito Federal, ya que gran parte de ellas proviene de las regiones Centro y Sur-Sureste. De acuerdo con el Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas,<sup>9</sup> la entidad está rodeada por estados con niveles medios y altos de vulnerabilidad. Incluso se observa que de acuerdo con el *Informe de pobreza multidimensional en México* de 2008,<sup>10</sup> los diversos estados de origen de las víctimas de trata que se han identificado en el Distrito Federal suelen caracterizarse por altos niveles de pobreza multidimensional. Esto implica que en ellos existen poblaciones altamente vulnerables para ser captadas por las redes de trata a través de diversos mecanismos de enganche: la venta de niños, niñas y adolescentes; el secuestro; la violencia física, sexual y económica; el engaño y la seducción. El uso de éstos se diversificará de acuerdo con las características de la víctima –edad, escolaridad, nivel socioeconómico y grupo étnico, por mencionar algunas–, y con aspectos contextuales como encontrarse en la ciudad de origen, contar con redes sociales de apoyo o la presencia de los controles comunitarios o de la autoridad gubernamental para la protección de las y los ciudadanos. Además, en el Distrito Federal existen zonas como la Alameda Central o La Merced donde se capta principalmente a personas cuando han inmigrado hacia esta entidad, no tienen suficientes redes de apoyo y se encuentran en condiciones laborales precarias.

---

<sup>8</sup> “Niñas desaparecidas en el DF: perfil físico similar, alertan”, en *Vanguardia*, Saltillo, 9 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.vanguardia.com.mx/ninasdesaparecidaseneldfperfilfisicosimilaralertan-1235249.html>>, página consultada el 27 de septiembre de 2014.

<sup>9</sup> Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, *op. cit.*, pp. 11-29.

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008, op. cit.*

**CUADRO 2.** Niveles de pobreza multidimensional en estados de origen de las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el Distrito Federal

Entidad federativa	Pobreza multidimensional total (%)
Nacional	44.2
Distrito Federal	25.7
Estado de México	43.7
Morelos	48.6
Veracruz	50.7
Michoacán	54.6
Hidalgo	56.4
Tlaxcala	59.7
Oaxaca	62
Puebla	64
Guerrero	68.1
Chiapas	76.7

**Fuente:** Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008, op. cit.*

Ya hemos mencionado que en el Distrito Federal existen bajos niveles de vulnerabilidad ante la trata de personas y de pobreza multidimensional, e incluso que se ha convertido en un polo de atracción económica para habitantes de las regiones Centro y Sur-Sureste del país. Sin embargo, es necesario prestar atención a las condiciones laborales existentes en esta ciudad y valorar en qué medida permiten la movilidad social o la persistencia de un estado de vulnerabilidad social tanto para sus habitantes como para las y los migrantes internos.

En el Distrito Federal las actividades económicas con mayores grados de ocupación general y para las mujeres en particular son los servicios (45%), el comercio (21%) y la industria manufacturera (11%). Se considera el segundo mercado de trabajo más grande después del Estado de México –juntos concentran 21.7% de la ocupación nacional–. El ingreso promedio de la población ocupada en la ciudad es de aproximadamente 6 500 pesos, el segundo mejor a nivel nacional. Tal como ocurre en las demás entidades, el ingreso promedio de los varones es superior al de las mujeres y ellas concentran las ocupaciones con

menores niveles de ingreso –sin recepción de éste o con menos de un salario mínimo– o que no requieren instrucción.<sup>11</sup>

El Distrito Federal tiene una de las tasas de desocupación más altas a nivel nacional (6.3%), y la mitad de ésta se concentra en los grupos de 20 a 29 años (40%) y de 14 a 19 años de edad (13%),<sup>12</sup> lo cual los coloca en una situación de vulnerabilidad para subsistir económicamente y obtener empleos formales o en menores condiciones de precariedad. Respecto del trabajo de niñas, niños y adolescentes, que comprende a la población ocupada de cinco a 17 años de edad, cabe mencionar que se concentra principalmente en el sector de servicios; y resulta preocupante que la tasa de personas ocupadas que trabajan 35 horas o más a la semana sea de 34.8%, la de quienes no asisten a la escuela de 32.9% y que más de la mitad de ellas no recibe un salario o gane hasta un salario mínimo.<sup>13</sup>

Aunque el Distrito Federal cuenta con un ingreso promedio mayor al nacional y representa uno de los mercados de trabajo más amplios, se pueden distinguir algunos procesos que agudizan la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población como las condiciones del trabajo infantil, los niveles de desempleo en jóvenes, la feminización de la pobreza y la creciente precarización del empleo. Entre los indicadores relacionados con este último se encuentran la tasa de ocupación en el sector informal (29.1%), la de ocupación parcial y desocupación (11.5%) y la de subocupación (8.9%). La tasa de condiciones críticas de ocupación –que incluye empleos de menos de 35 horas semanales por razones ajenas al trabajador, empleos de más de 35 horas con ingresos inferiores al salario mínimo y empleos de más de 48 horas con ingresos de hasta dos sa-

---

<sup>11</sup> Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Distrito Federal. Información laboral, 2012*, disponible en <[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf)>, página consultada el 27 de septiembre de 2014.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Resultados del módulo de trabajo infantil. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009*, Aguascalientes, INEGI, 2011, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/infantil/2009/MTI\\_2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/infantil/2009/MTI_2009.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

larios mínimos– llega a 10.1%.<sup>14</sup> Si bien dichas tasas se encuentran al nivel del promedio nacional, manifiestan la presencia de sectores sociales con empleos precarios que pueden tener un alto nivel de vulnerabilidad para ser captados por las redes de trata a través de falsas oportunidades de trabajo o promesas de vínculos filiales, pero que también pueden participar en las redes de trata como forma de supervivencia económica.

Diversas entidades que rodean al Distrito Federal y de donde se ha detectado que provienen las víctimas de trata con fines de explotación sexual muestran indicadores de precariedad laboral más altos que el Distrito Federal. Entre los estados con altas tasas de condiciones críticas de ocupación se encuentran Chiapas (27.7%), Guerrero (16.5%), Hidalgo (15.8%), Oaxaca (17.4%), Puebla (17.4%), Tlaxcala (19.2%), Veracruz (15.2%) y el Estado de México (11.4%); mientras que entre los estados con elevadas tasas de ocupación en el sector informal se encuentran Guerrero (38.0%), Hidalgo (32.5%), el Estado de México (34.4%), Michoacán (33.9%), Oaxaca (37.8%) y Tlaxcala (39.8%).<sup>15</sup> Tanto la pobreza multidimensional como las condiciones precarias de empleo se convierten en factores que empujan a los grupos más vulnerables de las regiones Centro y Sur-Sureste a emigrar hacia el Distrito Federal, y en ese proceso pueden estar expuestos a la acción de las redes de trata e incluso ya en esta ciudad, las condiciones precarias de empleo pueden facilitar el uso de métodos de captación de potenciales víctimas inmersas en la lucha por la supervivencia económica y la búsqueda de redes sociales de apoyo.

Hasta ahora podemos señalar tres circunstancias en que las redes de trata de personas con fines de explotación sexual aprovechan los contextos de vulnerabilidad social con la intención de captar víctimas, principalmente niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas:

1. A manera de hipótesis se puede pensar que del número total de niñas, niños, adolescentes y mujeres adultas desaparecidos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal por lo menos una parte estaría siendo

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Boletín de prensa núm. 281/12, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el segundo trimestre de 2012, Aguascalientes, 10 de agosto de 2012.

<sup>15</sup> *Idem.*

- víctima de trata de personas con fines de explotación sexual comercial. La captación de personas por las redes de trata dentro de esta ciudad y en los estados aledaños como Puebla, Tlaxcala, Veracruz o el Estado de México para favorecer la circulación de la oferta y evadir a la justicia también hace suponer que las personas desaparecidas podrían ser víctimas del delito de trata.
2. Pueden vincularse con otras redes que operan en estados de las regiones Centro y Sur-Sureste, los cuales además se caracterizan por la presencia de altos índices de pobreza multidimensional y vulnerabilidad ante la trata. Se recurre a mecanismos de captación como el engaño, la venta, el secuestro o la seducción para el traslado de las víctimas hacia el Distrito Federal y otras entidades intermedias. Incluso después de llegar a esta ciudad, las víctimas pueden ser trasladadas a diversas partes de la república –no sólo para evadir la justicia sino también como parte del proceso de renovación continua de la oferta– o hacia la frontera norte y Estados Unidos. Asimismo, es preciso mencionar que no todas las víctimas pasan necesariamente por la capital al ser captadas en sus comunidades de origen, sino que pueden recorrer diversos circuitos donde operan las redes de trata de personas.
  3. También aprovechan las condiciones de pobreza y vulnerabilidad imperantes en los estados de las regiones Centro y Sur-Sureste que empujan a niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas a migrar hacia el Distrito Federal en busca de mejores condiciones de vida, ya sea con el apoyo de sus redes sociales o por medio de empleadores que las llevan desde su lugar de origen, como ocurre en el caso de las trabajadoras domésticas o mujeres que realizan otras actividades económicas dentro del sector de servicios. Se han detectado diversos puntos de captación de víctimas por parte de las redes de trata como el Bosque de Chapultepec, la Alameda Central y las centrales camioneras, donde aprovechan la situación de las mujeres que han migrado a la capital y especialmente de quienes no cuentan con suficientes redes sociales y/o que laboran en empleos precarios y no regulados adecuadamente.

Falta incluir la situación en donde las redes de trata locales mantienen vínculos con redes de trata transnacionales para la captación de víctimas extranjeras. Tal como ocurre con las víctimas de la región Sur-Sureste, aquellas de origen centroamericano en condiciones de alta vulnerabilidad social provenientes principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador también pueden ser explotadas en el Distrito Federal en mercados sexuales destinados a grupos de estratos socioeconómicos medios y bajos. Además, las redes transnacionales captan víctimas de Sudamérica y Europa del Este, a quienes trasladan sobre todo por vía aérea, que son explotadas en mercados sexuales dirigidos a estratos socioeconómicos medios, altos y muy altos ubicados en diversas delegaciones a través de fachadas como el *table dance* o las agencias de acompañantes.

El panorama está incompleto si no se considera la participación del cliente, quien paga por sexo, ya sea en condiciones de trata o no y que sepa de éstas o que las desconozca. Al igual que en otros epicentros de trata con fines de explotación sexual como Quintana Roo y Baja California, el Distrito Federal presenta bajos niveles de pobreza multidimensional e incluso se convierte en un polo de atracción por el anhelo de acceder a mejores condiciones de vida en comparación con otras entidades. Asimismo, es uno de los centros más sofisticados en términos del proceso civilizatorio, ya que en él se reúnen diversas ramas de la industria, el comercio nacional e internacional, el turismo y una amplia infraestructura de servicios, además de que aquí residen los poderes federales, incluyendo una extensa cantidad de fuerzas militares y policiacas. Ello implica una gran demanda de mano de obra masculina para la cual se han desarrollado espacios de entretenimiento o esparcimiento, entre los que sobresalen los que provee la industria sexual. Ésta no sólo ofrece servicios sexuales para clientes con elevados ingresos, como podría esperarse en una entidad con altos niveles de vida, sino que se ha estratificado para brindar estos servicios a diversos sectores socioeconómicos, ya sea desde la fachada de los establecimientos mercantiles formales o desde los mercados sexuales clandestinos. En los siguientes apartados se abordará el papel de la industria sexual, pues se revisará otra forma de discriminación, hacia las mujeres y las personas menores de edad, especialmente en el ámbito de la prevención y la atención de los delitos sexuales.

## Zona II. El ocultamiento de los delitos sexuales

La expansión de las redes de trata de personas con fines de explotación sexual no puede entenderse únicamente a partir de las condiciones de pobreza, carencias sociales y precariedad del empleo, pues también requiere abordarse como un síntoma de la deficiencia estatal para la prevención y la persecución de los delitos sexuales.

De acuerdo con cifras del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal,<sup>16</sup> las principales formas de maltrato hacia las personas menores de edad que se registraron durante el periodo 2001-2011 fueron la omisión de cuidados (34%), el maltrato emocional (33%) y el maltrato físico (29%), los cuales son cometidos principalmente por la madre (63%), el padre (20%) o ambos (9%), y en especial contra lactantes y niños y niñas que acuden al jardín de niños o a la primaria, pues las denuncias se van reduciendo en los niveles de secundaria y preparatoria. Existen deficiencias en la persecución de estos delitos debido a la enorme brecha entre las denuncias recibidas y aquellas donde se comprueba el delito, y esto implica una impunidad respecto de los que se cometen hacia la infancia, la niñez y la adolescencia, principalmente en el ámbito familiar.

Por otro lado, en el caso de los delitos sexuales como el abuso sexual y la explotación sexual comercial se observa tanto el subregistro como la ausencia de registro, lo cual ocurre no sólo en el Distrito Federal sino también en los demás estados de la república. En el caso del abuso sexual es un delito que genera vergüenza y que incluso puede silenciarse antes de que se castigue al victimario, aun a expensas de la atención oportuna de la víctima; mientras que en el caso de la explotación sexual comercial llama la atención la ausencia de denuncias, lo que sin duda puede deberse al temor de la ciudadanía a las represalias de las organizaciones criminales, pues percibe que éstas mantienen vínculos con una policía que tolera y se beneficia de la explotación. Estamos hablando de un sistema de protección donde no se promueve la prevención y la denuncia del abuso sexual y por ende tampoco la atención, lo cual constitu-

---

<sup>16</sup> Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, "Concentración de datos estadísticos de menores maltratados en el Distrito Federal 2001-2011", 2012, documento inédito.

ye un factor de riesgo de ser víctima de trata con fines de explotación sexual. Además, se observa que la impunidad y el ocultamiento del abuso sexual en el ámbito privado de la familia continúan, y que persiste la impunidad respecto de la explotación sexual comercial en el ámbito público de las calles, los hoteles y los establecimientos donde se oculta este delito.

A pesar del subregistro del abuso sexual de personas menores de edad y la falta de denuncia por parte de la ciudadanía, este delito sexual es el que tiene un mayor número de averiguaciones previas<sup>17</sup> y de sentencias,<sup>18</sup> seguido por el de violación. Aun cuando en víctimas menores de edad y adultas puede existir un subregistro y una falta de denuncia de estos delitos, cabe señalar la estabilidad de las cifras a través del tiempo y las escasas medidas tomadas por las instituciones de seguridad pública para prevenirlos, promover su denuncia y reducir su incidencia en comparación con otros delitos como los de tipo patrimonial, que incluso pueden ser priorizados desde la percepción pública de la ciudadanía.

Un problema similar al observado en las denuncias de abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes se da en otros delitos sexuales como el incesto, el acoso sexual y el estupro, que presentan un reducido número de sentencias;<sup>19</sup> mientras que en el caso del acoso sexual y el estupro también hay pocas averiguaciones previas.<sup>20</sup> Esta situación muestra la existencia de un contexto sociocultural donde el tema de la sexualidad es insuficientemente atendido no sólo por el sistema judicial sino también por un sistema educativo que impone obstáculos a una educación sexual de calidad que permita prevenir el abuso sexual y desarrollar una cultura para denunciarlo.

---

<sup>17</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Informe estadístico delictivo en el Distrito Federal, en el 2011*, México, PGJDF.

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas judiciales en materia penal. Conjunto de datos: Delitos de los sentenciados. Información de 2009-2012”, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop\\_delitossen](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop_delitossen)>, página consultada el 1 de agosto de 2014.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *doc. cit.*

**CUADRO 3.** Delitos sexuales sentenciados en el Distrito Federal 2009-2011

Delito sexual	2009	2010	2011
Abuso sexual	696	635	629
Violación	285	315	255
Estupro	0	2	1
Acoso sexual	0	0	2
Incesto	0	0	0

**Fuente:** Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas judiciales en materia penal. Conjunto de datos: Delitos de los sentenciados. Información de 2009-2012”, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop\\_delitossen](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop_delitossen)>, página consultada el 1 de agosto de 2014.

El riesgo de sufrir delitos sexuales en el Distrito Federal está ligado a la idea de debilidad de género y de generación, que se manifiesta en que la mayor parte de las víctimas sean niñas, adolescentes y mujeres adultas; además de la persistencia de un contexto de desigualdad y dominación sobre los cuerpos de las mujeres que permite la naturalización de diversas formas de violencia que van desde el acoso sexual cotidiano hasta la explotación sexual comercial. Además, está vinculado a las construcciones socioculturales acerca de la sexualidad que relegan este tema al silencio culpable y vergonzoso, lo cual impide el desarrollo de estrategias de prevención desde el contexto escolar que vayan más allá de la sexualidad e incluyan la educación en materia de género, diversidad sexual, no discriminación y derechos sexuales y reproductivos. Sin duda, ese riesgo se agudiza no sólo por la falta de denuncia sino también porque la ciudadanía no confía en acudir a las instituciones de seguridad pública para la persecución del delito y la atención a las víctimas, tanto por la ineficiencia para lograr sentencias condenatorias como por los vínculos de corrupción que existen con el crimen organizado para lucrar con la explotación sexual de éstas. Un Estado que establezca este tipo de pactos representa a un poder misógino que desconoce a la mujer como sujeto, que no le brinda la protección adecuada y que incluso la victimiza al beneficiarse de su explotación.

El reducido número de averiguaciones previas y sentencias también se presenta en el delito de trata de personas en la modalidad de explotación sexual, pues de acuerdo con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra

las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra),<sup>21</sup> en 2009 hubo nueve averiguaciones previas, 13 en 2010 y seis en 2011; y según el informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal, en 2012 hubo 16 averiguaciones previas.<sup>22</sup> Este reducido número contrasta con las 72 iniciadas en 2013 de acuerdo con la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Trata de Personas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).<sup>23</sup>

En el caso de este delito también hay diversas cifras por institución, pues la PGJDF señala a 27 personas consignadas por el delito de trata, mientras que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal reporta que de diciembre de 2010 a noviembre de 2011 hubo 49 consignaciones por este delito, de las cuales 24 fueron sentencias condenatorias y 25 absolutorias.<sup>24</sup> Aunque resulta complicado dar conclusiones definitivas ante distintas cifras, se puede mencionar que respecto del delito de trata se observa una falta de coordinación entre las diversas instituciones de seguridad pública cuyo síntoma son las cifras aisladas; sin embargo, también se reproduce la situación observada con otros delitos sexuales en términos de la falta de denuncia y de la brecha entre las denuncias y la comprobación del delito. Más allá de estos aspectos, las omisiones del Estado también se manifiestan en la ausencia de una política integral de atención a las víctimas que se coordine con la sociedad civil, como se observa en el reducido número de refugios y de servicios especializados de atención a éstas.

---

<sup>21</sup> Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, “Averiguaciones previas por el delito de trata de personas, modalidad y el lugar de los hechos 2009-2011”, 2012, documento inédito.

<sup>22</sup> Hilda Escalona, “Baja la trata de personas en DF”, en *El Universal*, México, 30 de julio de 2013, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/baja-la-trata-de-personas-en-df-118012.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.

<sup>23</sup> Enrique Méndez, “Incontenibles mafias de trata de personas en México y EU, admiten”, en *La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/09/24/sociedad/037n1soc>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.

<sup>24</sup> Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal, *2º Informe. Respeto a los derechos humanos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal*, México, Delegación de la Unión Europea en México/Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal/CCFD, 2012, 176 pp.

En cuanto a los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad vinculados con la trata con fines de explotación sexual, cabe destacar la ausencia de consignaciones por el de turismo sexual y las mínimas consignaciones por el de lenocinio, aun cuando son actividades ilícitas que ocurren continuamente en el Distrito Federal. A diferencia de los delitos sexuales que requieren ser denunciados por las víctimas y/o sus familiares, en este tipo de delitos se necesita mayor participación en materia de investigación por parte de la autoridad policiaca, lo cual puede reducirse en la práctica debido a la tolerancia de la explotación sexual y a los vínculos de corrupción que se han creado con las organizaciones del crimen organizado que operan en la ciudad.

**CUADRO 4.** Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad relacionados con la trata de personas registrados por la PGJDF en 2011

Delitos	Averiguaciones previas	Consignaciones
Pornografía	36	11
Lenocinio	5	15
Corrupción de menores	17	207
Turismo sexual		0

**Fuente:** Elaboración propia con base en Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal, *2º Informe. Respeto a los derechos humanos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal*, México, Delegación de la Unión Europea en México/Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal/ccfd, 2012, 176 pp.

Finalmente, cabe destacar que en el Código Penal para el Distrito Federal,<sup>25</sup> el cliente es penalizado únicamente en los delitos de pornografía y turismo sexual, pero no se definen penas para ellos por los delitos de trata de personas y lenocinio, por lo que urgen reformas en el código local acordes con la reciente ley de trata de personas, que incluso también asume una postura ambigua respecto de la penalización del cliente en los casos de trata con fines de explotación sexual. Este punto es relevante debido a que de esa manera se permite la expansión de la demanda de servicios sexuales y que el cliente no asuma la responsabilidad de su contribución en este tipo de explotación.

<sup>25</sup> Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002; última reforma publicada el 11 de abril de 2014, artículos 186-190.

### Zona III. La expansión de la industria del sexo

Otro elemento que juega un papel fundamental en la generación de condiciones de vulnerabilidad ante la trata con fines de explotación sexual es la expansión de la industria sexual, una ramificación del ocio masculino que se caracteriza por el incremento acelerado del capital económico que la moviliza, el número de mujeres, la diversificación de espacios y la oferta de servicios sexuales, entre los cuales se encuentra la prostitución. Tal crecimiento surge de la capacidad expansiva del modelo capitalista con la intención de comercializar todos los aspectos de la vida cotidiana, hasta el grado de convertir en mercancía incluso a las personas.

Por otro lado, en el contexto de la sociedad de consumo se crean continuamente nuevos deseos individuales que deben satisfacerse de forma inmediata. De esta manera, los sectores que componen la industria sexual tendrían la hegemonía cultural y económica para construir, reproducir y difundir *necesidades* sexuales y objetos de placer que pueden adquirirse mediante la transacción económica: revistas, películas, juguetes sexuales, viajes de turismo sexual, incluyendo la expansión del mercado de la prostitución y la normalización de su consumo como parte del ocio masculino.<sup>26</sup> Por supuesto que no todas las actividades de la industria sexual involucran procesos de trata de personas, pero el desarrollo de ésta en México, especialmente en términos de prostitución, no puede comprenderse sin la presencia de la trata de personas con fines de explotación sexual y la postura ambigua del Estado respecto de la prostitución.

A través de la historia es posible observar la relación que ha existido entre las autoridades y las empresas sexuales en la ciudad de México. En la sociedad novohispana, éstas se encargaban de regular los espacios de prostitución a través de las casas de mancebía<sup>27</sup> e incluso se beneficiaban económicamente de dicha actividad. Gracias a la influencia de la religión católica y la ideología de género se constituyó la actividad de la prostitución como un *mal necesario* con el afán de canalizar los deseos sexuales masculinos susceptibles de provocar violaciones, adulterios, abusos sexuales o la ruptura de los vínculos filiales; pero

<sup>26</sup> Jeffrey Weeks, *El malestar de la sexualidad: significados, mitos y sexualidades modernas*, Madrid, Talasa, 1993.

<sup>27</sup> Ana María Atondo Rodríguez, *op. cit.*

al mismo tiempo se convirtió en una actividad que permitía la supervivencia económica de sectores marginados en una sociedad altamente estratificada a partir de las diferencias de género, clase social y grupo étnico.

Tras la intervención francesa se introdujeron en la segunda mitad del siglo XIX las nociones y prácticas de la legislación en cuanto a la prostitución, por lo que además de ser considerada como un problema de índole moral se convirtió en un asunto de salud pública; esto provocó que se instaurara una política reglamentarista con el fin de mantener el control y evitar la expansión de las que en ese tiempo se consideraban enfermedades venéreas. Así se construyó un aparato burocrático para la revisión médica de las mujeres dedicadas a la prostitución, el monitoreo de las casas de citas, el cobro de impuestos por la actividad y la contención del crecimiento de dichos centros, lo cual implicaba la colaboración con los lenones. Sin embargo, tal como ocurrió antes de finalizar el periodo colonial, hubo una expansión de los mercados sexuales clandestinos debido a la búsqueda de mayores ganancias económicas y el escape de un aparato burocrático del Estado que también fomentaba la corrupción.<sup>28</sup>

Esta situación se modificó hasta la llegada de los gobiernos posrevolucionarios que introdujeron una política abolicionista que penalizaba el lenocinio pero no la prostitución.<sup>29</sup> Aunque en un principio esta medida tenía la intención de dignificar el papel de las mujeres en la sociedad, no tomó en cuenta la existencia de sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad y sin acceso a mejores condiciones laborales, de donde muchas mujeres podían ser empujadas hacia la prostitución. Si bien lo harían sin ser explotadas por lenones, persistían condiciones que las vulneraban como el estigma ligado a la prostitución y la falta de reconocimiento de la actividad, lo cual se traducía en su exclusión del sistema de salud y de seguridad social. Tales circunstancias favorecieron el regreso del lenocinio a manera de síntoma del fracaso del Estado para brindar mejores empleos a mujeres en situación de vulnerabilidad y para reconocer esta actividad como un trabajo y garantizar el cumplimiento de derechos laborales. A pesar de la política abolicionista el lenocinio no de-

---

<sup>28</sup> Fernanda Núñez Becerra, *La prostitución y su represión en la ciudad de México (siglo XIX). Prácticas y representaciones*, Barcelona, Gedisa, 2002.

<sup>29</sup> Olga Raquel Herrera Uribe, *Ensayo historiográfico sobre la prostitución en México y su regularización en 1862-1922*, tesis de maestría, México, ENAH, 2002.

sapareció sino que persistió a través de empresas sexuales privadas, informales y clandestinas donde el Estado deja de regular la actividad –aunque lo intenta en ocasiones para contener la expansión de las infecciones de transmisión sexual–, pero tolera el actuar de los lenones e incluso les brinda protección debido a los vínculos de corrupción entre las organizaciones del crimen organizado y algunos sectores del Estado.

Cabe mencionar que la expansión de la industria sexual no podría entenderse sin las transformaciones de la modernidad en términos de la vida privada, la intimidad y la libertad sexual, las cuales fueron aprovechadas por empresas privadas para practicar el lenocinio bajo la fachada de la formalidad; así como por la industria sexual clandestina –pues aun cuando también se amplió la prestación de servicios sexuales por parte de particulares de acuerdo con una postura abolicionista, las empresas sexuales continúan en expansión y obteniendo mayores ganancias–. En un contexto de ausencia de regulación acorde con dicha postura, en la actividad de ambos tipos de empresas existen las condiciones para la participación de redes de trata con fines de explotación sexual.

Actualmente, en el Distrito Federal la prostitución no está considerada como una actividad delictiva, pero la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal<sup>30</sup> en su artículo 24, fracción VII, la define como una de las infracciones contra la tranquilidad de las personas: “invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio”. Esto implica que se le concibe como un mal uso de la vía pública que requiere de una queja vecinal para ser infraccionada. Resulta difícil no considerar esta reglamentación como una manifestación del estigma hacia la prostitución y una postura ambigua del Gobierno del Distrito Federal que no penaliza la actividad pero delega en la ciudadanía la responsabilidad de sancionarla si se realiza en la vía pública. Tampoco la reconoce como un trabajo, pero permite que esta actividad se realice en espacios privados sin que ofrezca mejores condiciones sociales y económicas a las mujeres que se dedican a ella.

Además de que se prohíbe invitar o ejercer la prostitución en la vía pública, también impide ejercerla en diversos espacios privados, como lo señala la Ley

---

<sup>30</sup> Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 2004; última reforma publicada el 6 de junio de 2014, artículo 24.

de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.<sup>31</sup> En su artículo 11, fracción v establece que en giros de bajo impacto e impactos vecinal y zonal –que incluyen a restaurantes, centros de hospedaje, cines o donde se venden bebidas alcohólicas– queda prohibido realizar, permitir o participar en actividades como “lenocinio, pornografía, prostitución, consumo y tráfico de drogas, delitos contra la salud, corrupción de menores, turismo sexual, trata con fines de explotación sexual”. No obstante, es conocida la participación de diversos hoteles en la explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas; y en los últimos años el *table dance* ha servido como espacio para la prostitución encubierta, además de que llama la atención su ausencia en dicha ley como un tipo especial de establecimiento mercantil, que requeriría una legislación específica. De nuevo se observan los vínculos de corrupción entre este tipo de establecimientos mercantiles y las instituciones de seguridad pública, aunque cabe señalar que la explotación sexual comercial también se lleva a cabo en lugares mercantiles ilegales como bares, cantinas, casas o vecindades donde posiblemente existan vínculos de corrupción con las autoridades para permitirles operar al margen de la ley.

De esta manera podemos identificar la presencia de un gobierno estatal que tiene una postura ambigua hacia la prostitución. Por un lado no la considera como actividad delictiva, pero por el otro restringe que se lleve a cabo en la calle y en establecimientos mercantiles, aun cuando no ocurra en una situación de lenocinio –escenario quizá utópico–. Y a pesar de que *prohíbe* que se ejerza en dichos espacios, al mismo tiempo tolera y protege a las redes de explotación sexual, y se beneficia económicamente de la ella –al igual que diversos agentes independientes y comercios de las zonas donde existe la explotación sexual–. Tampoco la reconoce como un trabajo, ni el que algunas mujeres en situación de pobreza multidimensional puedan recurrir a ella como una estrategia de supervivencia económica. Entonces pareciera que el control de los mercados sexuales es cedido a las redes de explotación sexual y que el Estado se beneficia de éstas, mientras que las mujeres explotadas son vulnerables tanto por la falta de reconocimiento social de su actividad y de acceso a derechos laborales como

---

<sup>31</sup> Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de enero de 2011; última reforma publicada el 16 de abril de 2014, artículo 11.

por la ausencia de las autoridades en el monitoreo de los mercados sexuales para impedir que se recluten a mujeres menores de edad y que ello ocurra en condiciones de explotación.

Sin embargo, el desarrollo de la industria puede vincularse no sólo con una postura ambigua de los gobernantes hacia el trabajo sexual y su tolerancia con las redes de explotación sexual. Las víctimas son transformadas en oferta y esto se da por la dificultad del Estado moderno para sancionar el predominio de la búsqueda de capital sobre los proyectos éticos en los mercados sexuales –aunque esto también ocurre en otras industrias vinculadas con problemas de salud pública como la del tabaco, el alcohol, los refrescos o las frituras– y debido a la amplia demanda de servicios sexuales en una entidad con elevados niveles de vida, la cual se ha desarrollado gracias al proceso de industrialización a mediados del siglo pasado y cuenta con una alta infraestructura de servicios, un alto grado de desarrollo turístico, se ha convertido en un centro de comercio nacional e internacional, concentra una amplia cantidad de fuerzas militares y policiacas, y donde residen los poderes federales. Tales condiciones del proceso civilizatorio requieren una gran cantidad de mano de obra masculina –4998 321 varones ocupados en el tercer trimestre de 2013 en comparación con 3600 674 de mujeres ocupadas en el mismo periodo–<sup>32</sup> lo cual a la vez implica el desarrollo de una industria del entretenimiento para satisfacer sus necesidades de esparcimiento. Dentro de este tipo de industrias figura la sexual, que busca atender la demanda de habitantes locales, turistas y personas en tránsito de diversos estratos socioeconómicos y de distintas preferencias en términos de orientación sexual, edad, etnicidad, rasgos físicos, etc. En este sentido, la industria responde al requerimiento de servicios sexuales generado por la mano de obra masculina y se convierte al mismo tiempo en una de las actividades del sector de servicios que genera más ganancias, aunque se oscurezca su relevancia en términos sociales y económicos.

Si bien se pueden identificar los centros o mercados sexuales más visibles y de mayor concentración como La Merced, Tlalpan, avenida Eduardo Moli-

---

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Distrito Federal. Ocupación. Población ocupada trimestral por ciudad”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/CuadrosEstadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=1681&e=09&c=30468>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.

na, Sullivan o la Zona Rosa, la expansión de la industria sexual no se limita a estos puntos aunque sean los principales espacios de operación. Sin embargo, el proceso civilizatorio se disemina a través de las diversas delegaciones de la ciudad. Esto ocurre con distintos niveles de sofisticación y va generando una demanda de mano de obra masculina de múltiples estratos socioeconómicos para la cual se ofertan servicios sexuales por medio de establecimientos mercantiles formales y clandestinos, los cuales, a pesar de la aparente frontera de la ilegalidad, pueden recurrir por igual al lenocinio y a la trata con fines de explotación sexual.

De esta manera parece entenderse la ambigua postura del Estado hacia la prostitución como una solución de compromiso entre las necesidades sexuales de una mano de obra masculina que hace posible el proceso civilizatorio y las fuerzas sociales que estigmatizan la prostitución femenina pero avalan la costumbre de pagar por sexo. Sin salir del marco de la ideología patriarcal, el Estado no penaliza pero permite la discriminación de las mujeres que ejercen la prostitución al no reconocerlas como trabajadoras; y aunque supuestamente castiga el lenocinio, lo tolera como actividad que atiende la necesidad masculina de prostitución incrementada por los alcances del proceso civilizatorio, al mismo tiempo que se beneficia económica y políticamente de la explotación sin necesidad de pronunciarse claramente ante un problema de seguridad humana y de salud pública que continúa siendo abordado desde el ámbito de la moralidad.

Sin embargo, aunque el Estado juega un papel fundamental en la persistencia de la trata con fines de explotación sexual, es preciso mencionar que sus acciones u omisiones son plausibles en un espacio sociocultural donde se permite la explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas, tanto por la presencia de discursos que legitiman dicha práctica, como por los beneficios que se obtienen de ella. Esta cuestión se abordará en el siguiente apartado.

#### **Zona iv. La complicidad sociocultural**

Se ha mencionado cómo las autoridades –no se puede extender la frase a todas, pero tampoco delimitar claramente el alcance de la complicidad– se aprovechan económicamente al aceptar las actividades de las redes de trata con fines de explotación sexual. También se ha señalado que junto con éstas y los grupos

del crimen organizado se benefician además agentes independientes dentro de las comunidades locales. Se ha hablado especialmente del dinero, pero sin duda se pueden destacar las ganancias políticas y electorales como otro tipo de provecho. Estas alianzas y pactos son posibles por la emergencia en el espacio social de una cultura de la ilegalidad que legitima la transgresión de la ley como forma válida de supervivencia económica y de movilidad social que puede llegar hasta el desconocimiento del otro y de su dignidad humana cuando se le mercantiliza y explota. Esta noción no se localiza únicamente en ciertas clases sociales o en algunas formas de actividades delictivas, sino que es compartida por la extensa red de personas que se ven favorecidas voluntariamente de un acto ilegal, en este caso de la explotación sexual de personas. No obstante, es importante aclarar que dentro de las comunidades, las personas pueden servirse de dicha actividad o simplemente no denunciarla, tanto por el desconocimiento de la trata de personas –pues es un delito sobre el que se ha empezado a legislar en los últimos años y precisamente se han elaborado campañas en medios masivos para alertar a la población sobre su existencia–, como por la forma en que dicha actividad es representada en el contexto sociocultural. Tal como se mencionó al inicio de este texto, de acuerdo con Anel Hortensia Gómez San Luis, puede ser considerada como un *trabajo*, un *servicio* o incluso puede culpabilizarse a la víctima y justificarse su presencia en la prostitución como un signo de patología o de falla moral, lo cual es muestra evidente de la estigmatización social de la prostitución que también limita la protección social de las víctimas por parte de la comunidad.

Aquí es importante ingresar al mundo del cliente o victimizante y reparar en la función social que tiene su actividad. Dentro de la institución matrimonial se le acepta como una práctica que permite al varón tener sexo con otras mujeres sin que ello implique la ruptura del vínculo o la formación de concubinatos o nuevas familias –pues la prostitución se concibe como un vínculo frágil y limitado en el tiempo que no conlleva el riesgo de un involucramiento mayor, y hasta existen disputas en torno a su interpretación como infidelidad debido a la devaluación de las mujeres que ejercen la prostitución–. En el ámbito público también se la considera como una práctica que impide que los varones busquen a mujeres casadas y rompan vínculos matrimoniales, corrompan a jóvenes y menores de edad, e incurran en delitos como el estupro, el abuso sexual y la violación. También cumple con otras funciones como rito de inicia-

ción, afirmación de la masculinidad y aprendizaje sexual, espacio de sociabilidad, y remedio ante las carencias sexuales y afectivas.<sup>33</sup> Incluso se le podría contemplar como un espacio permitido por el Estado para la recreación de la mano de obra masculina y la disminución de la tensión social, especialmente en contextos de desigualdad social y económica.

Dichas funciones resultan impensables sin una noción de la sexualidad masculina como *heterosexual* –aunque la epidemia de VIH/sida ha cuestionado esta representación hegemónica y el aumento de la oferta de servicios sexuales por parte de personas transgénero y transexuales dedicadas al trabajo sexual–, peligrosa y difícil de contener, que podría llegar a poner en riesgo los vínculos sociales. Al mismo tiempo se ubica a la mujer en una posición de subordinación, pues no goza de las prerrogativas que mantiene el esposo (aun protegido por el Estado); se encuentra vulnerable ante el deseo del varón, quien demanda su presencia para satisfacer necesidades sexuales, afectivas o de recreación sin reparar en las necesidades de ella; y tampoco parece tener espacios de deseo o sociabilidad como ocurre con los hombres, especialmente porque son recludas en el ámbito doméstico o laboral.

Aunada a la desigualdad de género que impera en el espacio sociocultural existe la generacional, que se manifiesta en el abuso de poder de una sociedad adultocéntrica ejercido sobre niños, niñas y adolescentes. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010,<sup>34</sup> presentó diversos indicadores sobre la vulnerabilidad de este grupo de población en el espacio social. Por ejemplo, para la región Centro, que incluye al Distrito Federal, 26% de las y los niños reportó sentirse enojado, triste o con miedo en su colonia, cifra superior a las regiones Sur y Norte. Respecto del sentimiento acerca de la policía, 20% de las y los niños de la región Centro reportó sentirse con miedo y 16.5% triste o enojado. Por su parte, las y los adolescentes en general reportaron sentir temor ante un posible robo violento (31%), la violencia del narcotráfico (24%) o un

<sup>33</sup> Ronald Weitzer (ed.), *Sex for sale. Prostitution, Pornography and the Sex Industry*, 2ª ed., Nueva York, Routledge, 2009, 374 pp.

<sup>34</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados sobre niñas, niños y adolescentes*, México, Conapred, 2011, disponible en <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-NNyA-Accss.pdf>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.

abuso de poder por parte de las fuerzas de seguridad pública (17%). Asimismo, 21% señaló sentirse discriminado por su edad.

En relación con la situación en casa, 30% de las y los niños del Distrito Federal y el Estado de México afirmó que en su casa les han pegado, lo cual también fue superior que las otras regiones. Cabe mencionar que 23% de las personas adultas encuestadas en esta zona justificó pegarle a sus hijos para que obedezcan; sin embargo, 57% tiene la percepción de que les pegan mucho y 38% de que les pegan algo o poco. Finalmente, es importante subrayar que en la ciudad de México 25% de las personas consideró que no se respetan los derechos de niñas, niños y adolescentes, percepción común en las zonas metropolitanas.

Una de las formas en que se manifiesta el abuso de poder, especialmente hacia la infancia y la niñez, es por medio de la legitimación cultural de las prácticas de maltrato y su silenciamiento dentro del ámbito de la familia, tal como se reportó en el párrafo anterior. Por su parte, en la adolescencia se observan procesos de adultificación temprana con miras a su explotación sexual y laboral, dejando de lado sus necesidades de educación, empleo, recreación, participación social y sexualidad. Y si bien suele considerarse al pedófilo como una de las principales figuras de la perversión contemporánea, existen procesos de mercantilización y normalización de las fantasías sexuales con personas adolescentes, lo cual las coloca en riesgo de ser explotadas sexualmente en un contexto donde se conjugan las libertades sexuales, la necesidad de supervivencia económica y los procesos de adultificación temprana promovidos por el acceso a la información a través del uso de la tecnología. Sin embargo, es preciso mencionar que en comparación con otras sociedades como la japonesa, donde dichas fantasías y prácticas son más explícitas, en México no suelen reconocerse pero se manifiestan en la pornografía, los espacios clandestinos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes –cabe mencionar que nuestro país es uno de los más importantes a nivel global en materia de turismo sexual– y de manera cotidiana, por lo menos en el Distrito Federal, en el riesgo de las jóvenes de ser acosadas sexualmente por los varones.

Hay que destacar que la discriminación por género y la generacional no son suficientes para comprender la tolerancia en el espacio sociocultural de la explotación sexual. Sin duda, la discriminación por clase social y grupo étnico son condiciones que agravan la vulnerabilidad de niñas, adolescentes o muje-

res para ser explotadas sexualmente; y que determinan el tipo de mercados sexuales donde serán captadas –en términos de estratos socioeconómicos– y los niveles de violencia a los que serían sometidas. No puede pensarse la relación de poder que establecen los victimarios y los victimizantes con las víctimas sin una estructura de desigualdad que organiza las interacciones en la cotidianidad y legitima la discriminación y exclusión de grupos sociales vulnerables.

Finalmente, es preciso señalar algunos aspectos para orientar la búsqueda del cliente o victimizante. Debido al crecimiento de la industria sexual y la diversificación de los espacios de prostitución se puede considerar que existen clientes solteros y casados; se concentran especialmente en un rango de edad de entre 18 y 40 años; y tienen distintos niveles socioeconómicos, ocupaciones –las poblaciones móviles han sido principalmente estudiadas pero se requiere un mayor acercamiento a las prácticas sexuales de los residentes de las comunidades– y grados de escolaridad. Sin embargo, resulta fácil perderse en la diversidad y posiblemente sería conveniente superar el silencio sobre este sujeto y promover el desarrollo de estudios por localidades específicas y tipos de prostitución.<sup>35</sup>

Se cree que el cliente de la prostitución en México acude a ella para satisfacer un deseo sexual construido como natural, poderoso e irrefrenable; mantener su identidad masculina; socializar con otros varones; satisfacer su necesidad de compañía e intimidad; escapar de los problemas matrimoniales y establecer una relación sexual sin demasiados compromisos. Existen clientes empáticos con las mujeres que se dedican a la prostitución, misóginos, mercantilistas, cariñosos, nostálgicos o solitarios; aquellos que buscan aproximarse a una masculinidad hegemónica, que son cómplices de ella o que incluso la cuestionan. De nuevo la diversidad en el territorio de la subjetividad.<sup>36</sup>

A través de los primeros esbozos de la búsqueda de este sujeto parece emerger la imagen del cliente como un nómada que transita entre el mundo cotidiano y el de la prostitución, entre los afectos y el deseo sexual, entre la legalidad y la ilegalidad, entre la intimidad y el consumo, entre la dominación y la igualdad. Un cliente que aún tiene que seguirse buscando, para hallarlo en

---

<sup>35</sup> Rodolfo Casillas y Manuel Almanza, “El que paga por sexo: una aproximación a los clientes de prostitución en México”, 2012, documento inédito.

<sup>36</sup> *Idem.*

el camino de construcción de un proyecto ético que permita incidir en la problemática de la trata de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas con fines de explotación sexual.

## Conclusiones

La emergencia y persistencia de la trata con fines de explotación sexual en la ciudad de México ha sido posible por la conjugación de diversos elementos o zonas de vulnerabilidad. En primer lugar destaca que a pesar del alto nivel de vida en la entidad existen poblaciones vulnerables para convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual provenientes tanto del Distrito Federal como de los estados de las regiones Centro y Sur-Sureste. Dentro de estas poblaciones están los grupos en situación de pobreza multidimensional que migran para mejorar sus condiciones de vida y que se encuentran en situaciones precarias de empleo. Sin embargo, el surgimiento de víctimas potenciales va acompañado del de victimarios potenciales que hallan en la cultura de la ilegalidad una forma de legitimar la transgresión de la ley como estrategia de movilidad social amparada por la corrupción histórica de las autoridades mexicanas.

Sin embargo, para que estas personas se conviertan en víctimas y los victimarios puedan actuar impunemente se requiere la presencia de un Estado que niegue protección de manera adecuada a las personas menores de edad y a las mujeres; que otorgue poco interés a la prevención y atención de delitos sexuales; y que favorezca la impunidad mediante enormes barreras para la denuncia, graves deficiencias en términos de comprobación del delito y sentencias, y la continua sospecha de alianzas con las redes de explotación sexual. Esta postura del Estado es plausible en un espacio sociocultural donde la sexualidad es silenciada y simultáneamente comercializada en condiciones de explotación debido a la permanencia de la desigualdad de género.

La figura del cliente o victimizante se convierte en pieza clave para entender la expansión de la trata con fines de explotación sexual en el Distrito Federal. Si bien en todas las entidades federativas existe este fenómeno, esta ciudad cuenta con altos niveles de vida que son posibles debido a un proceso civilizatorio que incluye una gran presencia de los sectores industrial, de la construcción, el

turístico y de servicios; así como el que residan aquí los poderes federales. Esto genera una gran demanda de mano de obra masculina con necesidades de servicios sexuales que responden a las construcciones sociales hegemónicas –de forma diferencial a través de los niveles socioeconómicos y las generaciones–, lo cual ha permitido la expansión de la industria sexual. Tal desarrollo no sólo se manifiesta en los principales centros de prostitución sino también a través de establecimientos mercantiles formales y clandestinos en las diversas delegaciones. Cabe mencionar que la industria sexual se ha expandido además como parte de una relación histórica de complicidad en la ciudad de México entre el Estado y los lenones, la cual en la actualidad se manifiesta en una postura ambigua respecto del trabajo sexual a pesar de que se haya adoptado oficialmente una política abolicionista.

Por otro lado, es impensable la conjunción de víctimas, victimarios y victimizantes sin reparar en la función social de la prostitución para la institución matrimonial, el mantenimiento de los vínculos sociales, la prevención de delitos sexuales –aunque irónicamente implique un tipo más grave de delito sexual– y el entretenimiento de los trabajadores. Sin embargo, la prostitución es sobre todo un espacio para la construcción y recreación de masculinidades las cuales, si bien pueden dislocarse en cierta medida de las representaciones hegemónicas y manifestarse como un consumo compulsivo en aras de constituirse como sujetos,<sup>37</sup> no pueden eludir la presencia del goce ante la mercantilización de la otra persona. Por ello, estas funciones son impensables sin la presencia de un contexto sociocultural donde existan nociones que promueven desigualdades de género, generacionales, de clase social y de grupo étnico que legitiman la explotación de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para finalizar es preciso señalar que la prevención de la trata con fines de explotación sexual requiere abordar diversas zonas de vulnerabilidad en las entidades federativas y considerar las condiciones iniciales que promueven el surgimiento tanto de víctimas como de victimarios y victimizantes. Mientras no se contemple a estos tres personajes centrales y la forma en que la cultura, las estructuras sociales y económicas, y el Estado los ubican en distintas posi-

---

<sup>37</sup> Melissa A. Fernández Chagoya y Mauro Antonio Vargas Urías, *Hombres que compran cuerpos: aproximaciones al consumo asociado a la trata de mujeres con fines de explotación sexual*, México, Gendes, 2012, 117 pp.

ciones para su interacción, los esfuerzos conjuntos del gobierno y la sociedad civil en la lucha contra la trata de personas serán insuficientes.

## Bibliografía

- ATONDO RODRÍGUEZ, ANA MARÍA, *La prostitución femenina en la ciudad de México 1521-1621. El alcahuete y la manceba pública*, tesis de licenciatura, México, ENAH, 1982.
- CASILLAS, RODOLFO, Y MANUEL ALMANZA, “El que paga por sexo: una aproximación a los clientes de prostitución en México”, 2012, documento inédito.
- CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO Y ASISTENCIA SOCIAL, *Índice mexicano sobre la vulnerabilidad ante la trata de personas*, México, CEIDAS, 2010, 98 pp.
- CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002; última reforma publicada el 11 de abril de 2014.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*, México, Coneval, 2011, 102 pp., disponible en <[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/INFORME\\_POBREZA\\_MULTI\\_WEB.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf)>, página consultada el 31 de julio de 2014.
- , “Medición de la pobreza. Medición de la pobreza en México 2010, a escala municipal”, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion/Informacion-por-Municipio.aspx>>, página consultada el 31 de julio de 2014.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados sobre niñas, niños y adolescentes*, México, Conapred, 2011, disponible en <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-NNyA-Accss.pdf>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- ESCALONA, HILDA, “Baja la trata de personas en DF”, en *El Universal*, México, 30 de julio de 2013, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/baja-la-trata-de-personas-en-df-118012.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- FERNÁNDEZ CHAGOYA, MELISSA A., Y MAURO ANTONIO VARGAS URÍAS, *Hombres que compran cuerpos: aproximaciones al consumo asociado a la trata de mujeres con fines de explotación sexual*, México, Gendes, 2012, 117 pp.

- FISCALÍA ESPECIAL PARA LOS DELITOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y TRATA DE PERSONAS, “Averiguaciones previas por el delito de trata de personas, modalidad y el lugar de los hechos 2009-2011”, 2012, documento inédito.
- GÓMEZ SAN LUIS, ANEL HORTENSIA, *Prostitución de niñas y adolescentes: aportes de la teoría de representaciones sociales en la prevención*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2013.
- HERRERA URIBE, OLGA RAQUEL, *Ensayo historiográfico sobre la prostitución en México y su regularización en 1862-1922*, tesis de maestría, México, ENAH, 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Boletín de prensa núm. 281/12, Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el segundo trimestre de 2012, Aguascalientes, 10 de agosto de 2012.
- , “Distrito Federal. Ocupación. Población ocupada trimestral por ciudad”, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/CuadrosEstadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=1681&e=09&c=30468>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- , “Estadísticas judiciales en materia penal. Conjunto de datos: Delitos de los sentenciados. Información de 2009-2012”, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop\\_delitossen](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/esop/DelitosSen.asp?s=est&c=23724&proy=esop_delitossen)>, página consultada el 1 de agosto de 2014.
- , Y SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Resultados del módulo de trabajo infantil. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009*, Aguascalientes, INEGI, 2011, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/infantil/2009/MTI\\_2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/infantil/2009/MTI_2009.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 2004; última reforma publicada el 6 de junio de 2014.
- LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de enero de 2011; última reforma publicada el 16 de abril de 2014.
- MÉNDEZ, ENRIQUE, “Incontenibles, mafias de trata de personas en México y EU, admiten”, en *La Jornada*, México, 24 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/09/24/sociedad/037n1soc>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.

- “NIÑAS DESAPARECIDAS EN EL DF: PERFIL FÍSICO SIMILAR, ALERTAN”, en *Vanguardia*, Saltillo, 9 de marzo de 2012, disponible en <<http://www.vanguardia.com.mx/ninas-desaparecidas-en-el-df-perfil-fisico-similar-alertan-1235249.html>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- NÚÑEZ BECERRA, FERNANDA, *La prostitución y su represión en la ciudad de México (siglo XIX). Prácticas y representaciones*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- OBSERVATORIO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 2º Informe. *Respeto a los derechos humanos en materia de trata de personas con fines de explotación sexual en el Distrito Federal*, México, Delegación de la Unión Europea en México/Observatorio contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el Distrito Federal/CCFD, 2012, 176 pp.
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe estadístico delictivo en el Distrito Federal, en el 2011*, México, PGJDF.
- RAMÍREZ PARRA, MARÍA EUGENIA, Y JOEL HEREDIA, “Instituciones y redes delictivas”, en Casillas R., Rodolfo (coord.), *Aspectos sociales y culturales de la trata de personas en México*, México, Inacipe, 2013, pp. 133-240.
- SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL, “Concentración de datos estadísticos de menores maltratados en el Distrito Federal 2001-2011”, 2012, documento inédito.
- SUBSECRETARÍA DE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Distrito Federal. Información laboral, 2012*, disponible en <[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf)>, página consultada el 27 de septiembre de 2014.
- WACQUANT, LOÏC, *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, México, Siglo XXI, 2010, 224 pp.
- WEEKS, JEFFREY, *El malestar de la sexualidad: significados, mitos y sexualidades modernas*, Madrid, Talasa, 1993.
- WEITZER, RONALD (ED.), *Sex for sale. Prostitution, Pornography and the Sex Industry*, 2ª ed., Nueva York, Routledge, 2009, 374 pp.

LA SEGURIDAD HUMANA EN MÉXICO  
FRENTE A LA AMENAZA DE LA DELINCUENCIA  
ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Simone Lucatello\* y Miriam Ordoñez Balanzario\*\*

---

\* Es profesor investigador del Instituto Mora y actualmente coordina el programa de investigación en cooperación internacional, desarrollo y políticas públicas (PCIDPP) de la misma institución.  
Correo electrónico: slucatello@institutomora.edu.mx.

\*\* Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo y Coordinadora del Centro de Documentación sobre Desplazamiento Interno Forzado en México del Instituto Mora.  
Correo electrónico: mordonez@mora.edu.mx.

## Resumen

El presente texto analiza la situación de la seguridad humana en México en relación con la amenaza de la delincuencia organizada transnacional (DOT) –primordialmente el tráfico ilícito de drogas (narcotráfico)– durante el sexenio 2006-2012. Asimismo, se examina las consecuencias negativas de la DOT, agravadas en algunos casos por la falta de un enfoque de seguridad humana en la estrategia gubernamental de combate al narcotráfico durante dicho periodo. El texto está dividido en tres partes; en la primera se realiza una revisión conceptual en torno a la definición de seguridad humana; en la segunda se aborda el panorama general de la seguridad humana en México; y finalmente se evalúa a la DOT como amenaza para la seguridad humana en México.

*Palabras clave:* seguridad humana, delincuencia organizada transnacional, estrategia de lucha contra la DOT en México.

---

\* El presente texto fue escrito con cifras actualizadas hasta el 2012.

## Definiendo a la seguridad humana

LA SEGURIDAD HUMANA COMO CONCEPTO polisémico se ha debatido primordialmente en el ámbito internacional desde principios de la década de los noventa. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue uno de los pioneros en ofrecer una definición general de la seguridad humana en su *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, la cual desde entonces ha sido ampliamente retomada, criticada y debatida. Se puede decir que el PNUD *internacionalizó* el concepto de seguridad humana; no obstante, desde los años sesenta la Unión Europea ya había incorporado elementos importantes en torno a la figura del ser humano durante su proceso de integración económica y política. En este sentido, el amplio apoyo económico y el intento de garantizar una seguridad integral para todas y todos sus ciudadanos fueron factores fundamentales para la generación de políticas públicas en favor del ser humano y sus necesidades en el espacio común europeo.<sup>1</sup>

La trascendencia de las aportaciones del PNUD y la Unión Europea a la seguridad humana surge a partir del momento en que se rompe con el típico concepto de la seguridad y se comienza a pensar en una visión extensa, integral y basada en el ser humano. En tal sentido, el PNUD considera que tradicionalmente la seguridad ha sido comprendida sobre la base de la protección del Estado-nación, la cual se ha procurado por medio de las armas y ha derivado en sucesos

---

<sup>1</sup> Karina Paulina Marczuk, “Origin, Development and Perspectives for the *Human Security* Concept in the European Union”, en *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 7, núm. 2, 2007, pp. 1 y 2, disponible en <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=997246](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=997246)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

violentos como las dos guerras mundiales acontecidas en el siglo xx. Por ello este organismo enfatiza como primer punto que “la seguridad humana no es una preocupación por las armas o por los Estados, es una preocupación por la vida y la dignidad humana”.<sup>2</sup> Además, ofrece una interpretación alternativa del concepto tradicional, que ha estado fundamentalmente vinculado a la protección de los Estados y su soberanía e integridad territorial.

Aunado a lo anterior, el PNUD destaca que la seguridad centrada en los seres humanos debe tener un carácter universal, interdependiente y preventivo:<sup>3</sup>

- La seguridad humana es una preocupación universal, ya que al centrarse en la figura del ser humano no se excluye a ningún país o grupo de población. Debe incluir a todos los seres humanos, independientemente de su raza, nacionalidad, condición económica o social, sexo y religión. La seguridad humana se centra en las personas más como seres humanos que como ciudadanos.
- Los conceptos de la seguridad humana son interdependientes. En un mundo globalizado e interconectado; los problemas como el cambio climático, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT), entre otros, no sólo tienen efectos perjudiciales para un grupo de personas o un país sino que también pueden impactar en otras latitudes al causar un efecto dominó. Además, las amenazas a la seguridad humana también están interrelacionadas. Fenómenos como la DOT pueden derivar o tener origen en otras amenazas como la violencia física, el desempleo, el trabajo forzado y la explotación sexual.
- Es más fácil y preferible velar por la seguridad humana mediante acciones preventivas que reactivas. Los costos políticos y económicos de actuar a destiempo en materia de seguridad humana son muy altos; generalmente implican mayores complicaciones debido a la urgencia de encontrar soluciones en el corto plazo. Cuando se actúa de manera pre-

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, p. 25, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> *Idem*.

ventiva es posible que se presenten amenazas a la seguridad humana, pero los riesgos que se corren pueden ser minimizados.

Como parte de su carácter preventivo, universal e interdependiente, la procuración por la seguridad humana se encuentra primordialmente basada en la protección de los derechos y libertades fundamentales de todos los seres humanos. Es por ello que el PNUD, con base en las ideas de Amartya Sen acerca de las capacidades de las personas<sup>4</sup> para ejercer sus derechos y libertades, concibe que la seguridad humana surge de tres componentes primordiales: estar libre de necesidades y de miedo y vivir dignamente.

Lo anterior despierta en primera instancia diversos retos e inquietudes, pues definir las principales necesidades y temores de los seres humanos no es tarea fácil. Los miedos de una mujer africana no son los mismos que los de una mexicana o una canadiense, por citar un ejemplo. Aun dentro de un mismo país seguramente todas las personas poseen necesidades y temores diferentes. Sin embargo, puede ser posible que una amenaza afecte la seguridad humana de muchas personas, independientemente de que sus temores y necesidades sean distintos.

Por otra parte, al conjuntar factores como los anteriores; el concepto de seguridad humana integra dos dimensiones: la de la seguridad y la del desarrollo, ambas entendidas desde una perspectiva amplia que busca romper con concepciones tradicionales enfocadas sobre todo en el crecimiento económico y las cuestiones militares de un Estado. En tal contexto, el PNUD considera que

la población de los países ricos aspira a la seguridad respecto de la amenaza del delito, la guerra de los estupefacientes en las calles, la difusión de enfermedades mortales como el VIH/sida [...] mientras que la población de los países pobres exige

---

<sup>4</sup> El enfoque de capacidades de Amartya Sen es la base fundamental del concepto de desarrollo humano, el cual se define como la ampliación de las opciones de las personas y la promoción de sus capacidades –el rango de cosas que ellas puede ser y hacer– y libertades humanas. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Origins of the Human Development Approach”, 2010, disponible en <<http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/>>, página consultada el 12 de septiembre de 2014.

la liberación respecto de la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza.<sup>5</sup>

Sin embargo, pensar que los países pobres tienen preocupaciones únicamente en torno al desarrollo y los ricos respecto de la seguridad es una visión bastante limitada. Amenazas como la DDT actualmente tienen repercusiones tanto en países pobres como en ricos; evidentemente las afectaciones varían en grado y ámbito de impacto, pero puede ser un tema de seguridad igualmente importante tanto para los italianos como para los hondureños.

La pobreza no se presenta sólo en países de menor desarrollo; los países de renta media (PRM)<sup>6</sup> actualmente también se enfrentan a este tipo de disyuntivas. Por citar un ejemplo, en 2011 México reportó un producto interno bruto (PIB) per cápita de 14 800 dólares, es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y ha logrado mantener estable su economía a pesar de la crisis económica de 2008; no obstante, en 2010 más de la mitad de su población se encontraba en la línea de la pobreza: aproximadamente 51.1% de ésta se podía considerar pobre.<sup>7</sup> En tal sentido, se puede mencionar que el carácter universal de la seguridad humana también aplica para sus amenazas, ya que las problemáticas que aquejan a la seguridad y el desarrollo de las personas no son exclusivas de países pobres o ricos.

La lista de peligros para la seguridad humana puede ser muy extensa, pero en un esfuerzo por proveer un concepto generalizado de ésta el PNUD propone agruparlas en siete categorías principales: seguridad económica, alimentaria, en

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., pp. 27-28.

<sup>6</sup> Los PRM son definidos como tales dependiendo del nivel de ingreso per cápita que tengan. Existen dos clasificaciones principales –la del Banco Mundial y la de la OCDE–, las cuales agrupan a las economías en PRM alta (PIB per cápita entre 4 036 y 12 475 dólares) y PRM baja (PIB per cápita entre 1 206 y 4 035 dólares) dependiendo de este indicador. Véase Banco Mundial, “Data. Country and Lending Groups” (2012), disponible en <<http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.

<sup>7</sup> Véase Banco Mundial, “Data. Mexico” (2012), disponible en <<http://data.worldbank.org/country/mexico>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.

materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.<sup>8</sup> El siguiente cuadro ejemplifica algunas de las principales amenazas por tipo de seguridad:

**CUADRO 1.** Tipos de seguridad y principales amenazas

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas
Económica	Pobreza persistente y desempleo.
Alimentaria	Hambre y hambruna.
En materia de salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos insalubres, desnutrición y falta de acceso a servicios básicos de salud.
Ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos naturales, desastres naturales y contaminación.
Personal	Violencia física, crimen, terrorismo, violencia doméstica y trabajo infantil.
De la comunidad	Conflictos interétnicos, religiosos o basados en otro tipo de identidades.
Política	Represión política, abuso y violación a derechos humanos.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Dependencia de Seguridad Humana. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *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*, Nueva York, ONU, 2009, pp. 7 y 8, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2014.

Si se observan algunos de los riesgos del cuadro anterior se puede comprender el carácter interdependiente de la seguridad humana. En este sentido, la violación a los derechos humanos contenida en los peligros para la seguridad política, puede derivar en el ámbito de la seguridad personal por medio de la violencia física. Aunado a lo anterior, “las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, pobreza, entre otras) o bien pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos (crimen, desastres naturales)”.<sup>9</sup>

Ante esos riesgos, la seguridad humana se ubica dentro de un marco de acción enfocado en la protección y el empoderamiento de los seres humanos. En este sentido, se debe aclarar que dicho concepto no es sólo un protector sino que

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, op. cit., p. 28.

<sup>9</sup> Véase Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga, “Seguridad humana”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/Hegoa, 2000, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrat/204>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.

también implica fortalecer a las personas para que puedan asumir la responsabilidad de su seguridad sin que dependan todo el tiempo de un tercer actor.<sup>10</sup>

Sobre este punto es común que la seguridad humana tienda a confundirse con la noción de la *responsabilidad de proteger*. Sin embargo, en palabras del entonces embajador mexicano Claude Heller, la diferencia radica en que “la responsabilidad de proteger es un concepto reactivo, en cuanto a que significa una respuesta inmediata ante una situación de crisis humanitaria mediante la intervención del Estado y en su defecto de la comunidad internacional, por su parte la seguridad humana yace en el centro de una cultura de la prevención”.<sup>11</sup>

La seguridad humana se forja entonces como un concepto multidimensional que privilegia la ampliación de las ideas tradicionales de seguridad y desarrollo en tanto que abarca una serie de factores políticos, sociales, económicos e incluso culturales. En esta medida, sus amenazas encuentran origen y también impactan de manera multidimensional. Como tal, la seguridad humana tiene una relación estrecha con las nociones de desarrollo humano y derechos humanos; sin embargo, es importante comprender que aun cuando se relacionan debido a que abarcan y procuran al ser humano en su complejidad, cada aspecto tiene objetivos y agendas propios. En resumen, la seguridad humana es una condición que las personas pueden o no experimentar. Esto depende de que sus derechos humanos sean protegidos y respetados; y de que paralelamente se fomenten políticas públicas que promuevan su desarrollo humano, labor en la que sin duda el Estado tiene un papel primordial.

---

<sup>10</sup> Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Seminario Human Security: An Integrated Approach to Freedom from Fear and Freedom from Want, Bruselas, 5 y 6 de noviembre de 2007.

<sup>11</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, “Friends of Human Security. Co-Chairs’ Summary. Third Meeting of Friends of Human Security”, Nueva York, 7 de noviembre de 2007, disponible en <[http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/friends/summary0711.html](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/friends/summary0711.html)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

## México y la seguridad humana

A pesar de que la seguridad humana es un tema que se ha discutido desde principios de los años noventa, en México ha cobrado relevancia recientemente. De manera directa nuestro país ha incluido una perspectiva de seguridad humana primordial en temas como salud, alimentación y medio ambiente;<sup>12</sup> no obstante, ha impulsado a la seguridad humana indirectamente, por medio de las acciones de promoción y respeto a los derechos humanos que ha llevado a cabo desde hace varios años.

Es importante señalar que la participación de México en materia de seguridad humana se ha dado esencialmente en el plano de lo multilateral, desde donde se ha pronunciado en diversas ocasiones en favor de la satisfacción de las necesidades y la mitigación de los principales temores de las personas. De esta forma se ha involucrado en el tema por medio de su política exterior; sin embargo, no se puede afirmar que sea un asunto preponderante en su agenda hacia el exterior, por lo menos no en el grado que lo es para países como Japón, Canadá, Suecia y Noruega, quienes han respaldado este asunto de manera sobresaliente. Por citar un ejemplo, el gobierno canadiense se apropió del concepto de seguridad humana y lo adhirió a sus principios de política exterior, mientras que Japón, por su parte, fue uno de los promotores más importantes para el establecimiento de la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas.<sup>13</sup>

El siguiente cuadro resume las participaciones más importantes de México en materia de seguridad humana a nivel internacional:

<sup>12</sup> En febrero de 2010 el entonces presidente Felipe Calderón y primer ministro de Japón Yukio Hatoyama acordaron el Plan de Acción para la Asociación Estratégica Global entre ambos países. Dicho acuerdo comprendía fundamentalmente la cooperación bilateral en materia de medio ambiente rumbo a la 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la promoción del concepto de seguridad humana. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado núm. 205, La secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Patricia Espinosa Cantellano, concluyó visita a Japón como parte de una gira de trabajo por Asia, 5 de julio de 2010, disponible en <[http://www.sre.gob.mx/csocia\\_l\\_viejo/contenido/comunicados/2010/jul/cp\\_205.html](http://www.sre.gob.mx/csocia_l_viejo/contenido/comunicados/2010/jul/cp_205.html)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>13</sup> Gerd Oberleitner, "Human Security: A Challenge to International Law?" en *Global Governance*, vol. 11, núm. 2, abril-junio de 2005, p. 185.

**Cuadro 2.** Principales eventos relacionados con la seguridad humana en los cuales México ha participado

Evento	Objetivo principal	Aportaciones al tema de seguridad humana
Mesa redonda Norte-Sur sobre economía de paz (1990)	Cerrar la brecha entre países del Norte y del Sur para discutir temas globales de importancia para todos.	Específicamente en la sesión de 1990 en Costa Rica, se abordó la necesidad de la comunidad internacional de repensar y redirigirse hacia un concepto más amplio de seguridad con una visión acorde con el contexto post Guerra Fría.
Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003)	Reflexionar sobre la seguridad regional y la creación de un nuevo paradigma de seguridad en el hemisferio.	La Declaración sobre seguridad fue resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México los días 27 y 28 de octubre de 2003. Por medio de la Declaración se reconoció que la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional e incluye las amenazas tradicionales y nuevas a la seguridad. Menciona que: “la seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”.
Grupo de Trabajo sobre seguridad humana (2006)	Darle continuidad a la discusión acerca de la seguridad humana en la Asamblea General de las Naciones Unidas.	México lo organizó en cooperación con el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Humana en la ciudad de México; en él participaron diversos gobiernos, organizaciones internacionales y de la sociedad civil y la academia. Por medio del Grupo de Trabajo se integraron y se documentaron en un reporte final los principales avances en torno a la seguridad humana a nivel internacional y regional. Asimismo, se abordaron temas relacionados con la seguridad humana como la soberanía, los conflictos armados, la reconstrucción de la paz, la migración, el desarrollo, la ayuda humanitaria y la sociedad civil.
Grupo de amigos de la seguridad humana (2006)	Servir de foro informal para los países miembro de la Organización de las Naciones Unidas con el fin de discutir el concepto de seguridad humana desde diversas perspectivas en busca de una definición común que apoye las actividades de este organismo.	México copresidió junto con Japón varias reuniones, por lo que tuvo un papel importante y activo en este foro. El entonces embajador mexicano Claude Heller señaló en la sesión de 2007 que la seguridad humana es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y debe ubicarse en el centro de las estrategias de desarrollo nacional y las políticas públicas con la finalidad de garantizar el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Asimismo, señaló que el concepto de seguridad humana debe darle igual consideración a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y una dimensión humana al concepto de seguridad del Estado.

**CUADRO 2.** Principales eventos relacionados con la seguridad humana en los cuales México ha participado (*continuación*)

Evento	Objetivo principal	Aportaciones al tema de seguridad humana
Debate abierto sobre la seguridad humana (2008)	Abordar el tema de la seguridad humana desde diferentes perspectivas.	El entonces embajador mexicano Claude Heller destacó que para México hay tres temas de gran importancia en torno a la seguridad humana: cambio climático-seguridad ambiental, seguridad alimentaria y la disponibilidad de armas pequeñas y ligeras en situaciones de violencia y conflictos armados. También mencionó que los asuntos de seguridad del Estado no pueden exceder los límites de la protección de las personas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1, aprobada por la Organización de los Estados Americanos durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, ciudad de México, 28 de octubre de 2003, disponible en <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>; North South Roundtable. Society for International Development, *Economics of Peace. A Summary of the North South Roundtable*, San José de Costa Rica, mayo de 1990, disponible en <<http://ns-rt.org/reports/ECONOMICS%20OF%20PEACE.pdf>>; North South Roundtable, “NSRT Objectives”, disponible en <[http://ns-rt.org/html/objectives\\_nsr\\_t\\_1.htm#0/](http://ns-rt.org/html/objectives_nsr_t_1.htm#0/)>; e “Intervención del embajador Claude Heller, representante permanente de México ante las Naciones Unidas, en el debate abierto sobre la seguridad humana”, Nueva York, 22 de mayo de 2008, disponible en <<http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/humansecurity/Mexico.pdf>>, todas las páginas consultadas el 11 de agosto de 2014.

Como se puede observar en el cuadro anterior, nuestro país ha tenido una participación activa en materia de seguridad humana como parte de sus relaciones multilaterales, principalmente con países latinoamericanos, europeos<sup>14</sup> y de manera especial con Japón, con quien mantiene una estrecha y cordial relación aunque a veces no sea tan visible. Ese país ha orientado a nivel internacional la promoción de los temas referentes al medio ambiente, la salud, la alimentación, los conflictos internos y la ayuda humanitaria, los cuales se insertan en ambos enfoques de la seguridad humana: el restringido y el amplio.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La seguridad humana es uno de los temas que se contemplan en el plan conjunto que guía la Asociación Estratégica México-Unión Europea. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Asociación estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto*, 16 de mayo de 2010, disponible en <[http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_socialambito\\_regional\\_multilateral/relaciones\\_internacionales\\_de\\_mexico/mexue/4to\\_foro/documentos\\_de\\_apoyo/plan\\_ejecutivo\\_conjunto.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_socialambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/plan_ejecutivo_conjunto.pdf)>, página consultada el 27 de septiembre de 2014.

<sup>15</sup> El primero es promovido por Canadá y tiene cierto parecido con la noción de la *responsabilidad de proteger*. Está centrado en la seguridad de la persona, opuesta a la del Estado, pero pone mayor énfasis ante la violencia política, los conflictos internos y la ayuda humanitaria. El segundo es apoyado por Japón y el PNUD; se enfoca en la interrelación de los diferentes tipos de seguridad y la

A pesar de que la relación bilateral con Estados Unidos es estratégica para México y la seguridad es un tema prioritario para ambos países, la seguridad humana no aparece en su agenda común. Ello se debe a que las preocupaciones compartidas en tal sentido como la delincuencia, la migración y las fronteras son acotadas a un marco de seguridad pública o nacional tradicional, lo que dificulta la inclusión de otros asuntos en este ámbito.

Cabe señalar que a diferencia del papel activo que tuvo México a nivel internacional al respecto, en el plano interno este tópico fue mayormente impulsado por la sociedad civil, la academia y algunos organismos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), de tal manera que el gobierno se quedó relegado en la tarea de apropiarse del concepto de seguridad humana con el objetivo de definirlo de acuerdo con las necesidades de su población, identificar las amenazas a la seguridad humana de las y los mexicanos y ubicar áreas de oportunidad para avanzar en su procuración.

La seguridad humana no se incorporó tal cual como un elemento fundamental de política interna, por lo que se mantuvo ausente de las leyes y documentos que guiaron las acciones de seguridad emprendidas entre 2006 y 2012. Por lo menos a nivel federal, ni el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mencionan en alguno de sus apartados a la seguridad humana. María Cristina Rosas comenta que “se observa una resistencia a adoptar oficialmente a la seguridad humana como una prioridad por parte de las autoridades mexicanas, posiblemente por los compromisos a nivel interno e internacional que traería aparejados”.<sup>16</sup>

A pesar de no contar con una agenda o política definida sobre seguridad humana, existen bases jurídicas, políticas e institucionales para construirla, por lo que se podría echar mano de las herramientas con que se cuenta. El desarrollo y los derechos humanos sí están contemplados en diversos instrumentos rectores de las políticas públicas.

---

importancia del desarrollo como una estrategia de seguridad. Mary Kaldor, *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*, México, Tusquets, 2011, p. 280.

<sup>16</sup> María Cristina Rosas (coord.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, UNAM, 2011, p. 87.

El PND 2007-2012 contempla como uno de sus ejes al desarrollo humano sustentable, el cual “considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de políticas públicas”.<sup>17</sup> También enfatiza que “el Estado de derecho y la seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo”.<sup>18</sup>

La CPEUM por su parte, reconoce en varios de los artículos que la integran ciertas garantías y derechos individuales que, si se cumplen y respetan, pueden favorecer a la seguridad humana de las y los mexicanos. El libre gozo de los derechos humanos es la base social desde la cual debe partir cualquier Estado democrático, como se establece en el artículo 1º de la Carta Magna.<sup>19</sup>

Además de los documentos anteriores, como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos y es signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José, la cual fundamenta las acciones de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, hasta ahora el esfuerzo más acabado de apropiación del concepto de seguridad humana con el objetivo de analizar la situación mexicana respecto de este tema ha sido el *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008* publicado por la CDHDF, el cual se construyó sobre la base de la participación ciudadana a partir de la sistematización de las quejas interpuestas por la población para denunciar hechos que amenazaban su seguridad. Los principales riesgos identificados se ubicaron en el plano de los derechos al medio ambiente, a la seguridad jurídica y a un nivel de vida digno y adecuado; y se relacionaron de manera especial con servicios básicos de vivienda y agua potable.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, 2007, p. 23, disponible en <[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 23 y 24.

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014, artículo 1º.

<sup>20</sup> CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, p. 13.

Cabe señalar que el Informe no incluyó quejas derivadas de delitos cometidos contra ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de México, pues se consideró que la violencia y el crimen son temas ampliamente abordados en el ámbito de la seguridad pública o nacional. En tal sentido, la DOT y la violencia generalmente son excluidos del ámbito de la seguridad humana, a pesar de significar graves amenazas a ésta.

## El narcotráfico como amenaza a la seguridad humana en México

Con el incremento alarmante del crimen y la violencia en México desde hace por lo menos ocho años, el debate en torno a la seguridad humana se dinamizó de manera importante, sobre todo en el ámbito de la academia y de la sociedad civil.

El narcotráfico en México no es un fenómeno nuevo. Su historia data de varias décadas atrás, pero para el gobierno mexicano representó un tema crucial en la política interna durante el sexenio 2006-2012. A finales de los años sesenta, apoyado en las presiones de Estados Unidos, México puso en marcha diversas acciones para combatir el narcotráfico, tales como la Operación Intercepción I en 1969, la II en 1985 –a raíz del asesinato de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Administration (DEA),<sup>21</sup> y la Estrategia Binacional de Control de Drogas, acordada en 1998.<sup>22</sup> Sin embargo, este tipo de esquemas se basaban en mayor medida en acciones estatales unilaterales, represivas e intrusivas que no sólo tenían repercusiones para la seguridad fronteriza sino también para otros ámbitos como el comercial.

El mejor ejemplo de esta clase de políticas es la estrategia de *guerra contra las drogas*, eufemismo retomado por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa en su sexenio 2006-2012 y creado por el expresidente estadounidense Richard Nixon. Cuando éste llegó al poder en 1969 heredó un país en crisis debido, por un lado, al fracaso de la llamada *guerra contra la pobreza* de su antecesor Lyn-

<sup>21</sup> Natalia Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Casede, 2011, p. 72.

<sup>22</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 22 de julio de 2011, p. 8, disponible en <<http://fpc.state.gov/documents/organization/170503.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

don B. Johnson; y por el otro a la guerra en Vietnam, durante la cual aumentó el consumo de drogas, sobre todo de heroína.

En la década de los sesenta las drogas se habían vuelto populares en Estados Unidos, principalmente entre los jóvenes, por lo que el entonces presidente Nixon adoptó políticas de mano dura que en un inicio criminalizaron no sólo a los vendedores de droga sino también a los consumidores. De esta forma, mediante la firma de la Ley de Control y Prevención Comprensiva del Abuso de Drogas de 1970 (Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act) y la creación de la DEA en 1973 para combatir la *amenaza global de las drogas*, Nixon lanzó la llamada *guerra contra las drogas*.<sup>23</sup>

Éste fue el punto de partida para la creación de políticas internacionales y nacionales en materia de narcotráfico. Cabe mencionar que desde su puesta en marcha al interior y al exterior de Estados Unidos esta guerra se caracterizó por tener políticas represivas y criminalizantes. José de Jesús Borjón Nieto menciona que

tanto en Estados Unidos como en América Latina, la política criminal antidrogas ha asumido también un enfoque prohibicionista (en el cual está ausente una perspectiva de salud pública), policiaco, e incluso militarista a diferencia, por ejemplo, de la Unión Europea, donde se ha adoptado una política criminal más flexible con la apertura de *coffee shops*, en los Países Bajos, y el programa de “reducción de daño” en Gran Bretaña, y otros países.<sup>24</sup>

Esta postura no resulta extraña si tomamos en cuenta la concepción tradicional de seguridad que históricamente ha forjado y llevado a la práctica Estados Unidos. Es evidente que la seguridad humana no tiene cabida en una estrategia represiva y de tolerancia cero debido a que son las personas quienes resultan fuertemente afectadas al ser criminalizadas por consumir drogas y al sufrir los estragos de las medidas reactivas, represivas y de confrontación directa contra los narcotraficantes.

<sup>23</sup> Véase Drug Enforcement Administration, *1970-1975*, DEA, 23 pp., disponible en <<http://www.justice.gov/dea/about/history/1970-1975.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

<sup>24</sup> José de Jesús Borjón Nieto, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, Inacipe, 2005, p. 60.

Mencionar la *guerra contra las drogas* de Nixon es importante porque a pesar de que se creó hace casi 30 años las políticas que delinearón dicha estrategia todavía se replican en varios países, como es el caso de México, aun cuando el narcotráfico de los años sesenta y setenta dista mucho de parecerse a la amenaza que en la actualidad representa la delincuencia organizada transnacional.

El narcotráfico es sólo una de las actividades ilícitas que abarca la llamada DOT, definida a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como Convención de Palermo.<sup>25</sup>

Dicho instrumento identifica como tal primordialmente a los grupos que se dedican al tráfico ilícito de drogas y armas, trata de personas (sobre todo mujeres, niños y niñas) y de personas migrantes.<sup>26</sup> De la definición de la ONU se debe resaltar que la DOT tiene un origen fundamentalmente económico, por lo que los narcotraficantes operan desde una lógica de mercado, rutas y negocio. A su vez, se considera que la DOT es el resultado de la *globalización del crimen*.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000. Dicha Convención menciona en su artículo 2º, inciso *a*, que “por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”; mientras que en su artículo 3º, numeral 2, incisos *a*, *b*, *c* y *d*, menciona que se entenderá por delito transnacional cuando “*a*) Se comete en más de un Estado; *b*) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; *c*) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o *d*) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, Viena, UNODC, 2004, pp. 5 y 6.

<sup>26</sup> A pesar de que el concepto de DOT abarca los diversos delitos antes mencionados, para efectos del presente texto de aquí en adelante al hablar de DOT nos referiremos sólo al narcotráfico.

<sup>27</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, UNODC, 2010, pp. v-vi, disponible en <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

Con la globalización se produjo un proceso acelerado de cambios y transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales. La desregulación de los Estados y la apertura y dinamización de los mercados, a la par del *boom* de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), no sólo trajeron consigo implicaciones para los Estados sino también oportunidades para los criminales. En tal sentido, se ha creado una brecha entre las capacidades de las organizaciones delictivas y las de los gobiernos, quienes no pueden responder de forma tan rápida y hábil como lo hacen las primeras.

La tecnología de las comunicaciones confiere más flexibilidad y dinamismo a las organizaciones delictivas; el correo electrónico se ha convertido en un instrumento de comunicación esencial [e] independiente del tiempo y la distancia. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley suelen adaptarse con lentitud a las nuevas tendencias, mientras que los grupos delictivos organizados lo hacen rápidamente y aprovechan los adelantos tecnológicos debido a los inmensos beneficios que producen sus actividades ilícitas.<sup>28</sup>

Actualmente, los narcotraficantes están mejor armados que las autoridades que los combaten, utilizan tecnología de punta y aprovechan los beneficios de la liberalización financiera para lavar dinero. Ello ha propiciado que el narcotráfico sea la amenaza más peligrosa no sólo para los Estados sino también para los seres humanos.

Aunado a lo anterior la DOT es considerada una amenaza a nivel mundial porque tiene implicaciones que van más allá de las fronteras nacionales. Los grupos criminales no sólo se han asentado en países pobres o menos favorecidos; ahora la DOT desafía a cualquier Estado y sus sociedades, a sus fronteras, instituciones y ordenamientos jurídicos; y lo que es peor aún, pone en peligro bienes públicos globales como la paz y la seguridad.

---

<sup>28</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional*, Bangkok, Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Hoja informativa, núm. 2), del 18 al 25 de abril de 2005, disponible en <[http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101\\_S\\_2\\_pr\\_SFS.pdf](http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101_S_2_pr_SFS.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

En tal contexto internacional, el narcotráfico en México se configura como una amenaza para la seguridad nacional y humana de nuestro país. Éste es parte de la problemática regional de las drogas, la cual responde al proceso de producción, tráfico ilícito y consumo de ellas. En el caso de su tráfico ilícito, el problema tiene como razonamiento la ley más elemental de la economía: la oferta depende de la demanda. De manera muy esquemática, la principal oferta de algunas drogas como la cocaína proviene de la zona andina –Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia–, que es el principal lugar de cultivo de la hoja de coca y, por ende, de producción de cocaína.<sup>29</sup> En cuanto a la demanda, se estima que “aproximadamente la mitad de la producción total de cocaína de América del Sur destinada a los mercados mundiales pasa por el Caribe; de ese total alrededor de 35% va con destino a Estados Unidos, mientras que 65% [va] a Europa”.<sup>30</sup>

La región de México y Centroamérica se ha conformado como la zona por la cual atraviesan las rutas del tráfico ilícito hacia aquel país. De acuerdo con un informe del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense, en comparación con los años ochenta y noventa cuando la droga se traficaba principalmente desde los países andinos a través del Caribe y hacia el sur de Florida, en la actualidad 95% de la cocaína ingresa a Estados Unidos a través de Centroamérica y México.<sup>31</sup>

La amenaza del narcotráfico en México se magnificó debido al férreo combate internacional y nacional contra los cárteles de la droga colombianos. Una vez que estos grupos criminales perdieron fuerza, los mexicanos se fortalecieron peligrosamente y acapararon el negocio del tráfico ilícito de drogas. Éstos se apoderaron de las diversas rutas, a través de las cuales se trafican por igual

<sup>29</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *World Drug Report 2011*, Viena, UNODC, 2011, p. 108, disponible en <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

<sup>30</sup> Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Políticas sociales, núm. 41), 2000, p. 16, disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/produccion-trafico-y-consumo-de-drogas-en-america-latina>>, página consultada el 16 de septiembre de 2014.

<sup>31</sup> Clare Ribando Seelke (coord.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U. S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, 12 de mayo de 2011, 37 pp., disponible en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

personas, drogas y armas.<sup>32</sup> Asimismo, en los últimos años México se ha atiborrado de armas ilegales a causa de la DOT:

En la última década, México pasó del lugar vigesimosegundo al quinto en tráfico de armas a nivel mundial. Se calcula que cada día ingresan al país unas 2 mil para abastecer a los cárteles de droga [...] y a millones de civiles que ven en su posesión una vía de defensa ante la creciente inseguridad [...]. Organizaciones internacionales [entre ellas la Organización de los Estados Unidos Americanos], calculan que unos 20 millones de armas ilegales circulan en territorio mexicano, más los 5 millones 500 mil autorizadas por la Sedena [Secretaría de la Defensa Nacional].<sup>33</sup>

Con el incremento en el trasiego de armas el fenómeno de la violencia se ha incrementado de manera importante en la región. Con base en las cifras del *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), por lo menos 199 000 de los 468 000 homicidios cometidos en 2010 a nivel mundial se perpetraron con armas de fuego. Cabe resaltar que la región que mostró un mayor aumento en la criminalidad y violencia fue Centroamérica (la UNODC incluye a México dentro de esta región).<sup>34</sup>

En un comparativo, el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego en México pasó de 26% en 2000, a 28.5% en 2005 y a 54.9% en 2010.<sup>35</sup> De

<sup>32</sup> El tráfico de drogas también deriva en otros delitos como el trasiego de armas de fuego que son utilizadas por los grupos criminales para delinquir y protegerse de los embates del Estado. La mayor parte de las armas usadas por los narcotraficantes son adquiridas en Estados Unidos. Entre 2004 y 2008, del arsenal confiscado por las autoridades mexicanas 70% fue introducido sólo por tres estados de ese país: Texas (39%), California (20%) y Arizona (10%). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, op. cit., p. 135.

<sup>33</sup> Ana Lilia Pérez, "Tráfico de armas, el negocio de la muerte", en *Contralínea*, núm. 259, México, 16 de noviembre de 2011, disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/11/16/trafico-de-armas-el-negocio-de-la-muerte/>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

<sup>34</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*, Viena, UNODC, 2011, p. 39, disponible en <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 116 y 117.

2005 a 2010 nuestro país experimentó un crecimiento de 65% en su índice de homicidios, que representa una tasa de 18.1% por cada 100 mil habitantes. Ello lo ubica por debajo de países como Colombia, con una tasa de 33%; pero por encima de naciones como Costa Rica o Nicaragua, con tasas del 11.3 y 13.2%, respectivamente. Cabe señalar que la violencia en México se registra primordialmente en unos cuantos estados, entre los que se encuentran Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California; éstos representan 11% de la población total, pero 41% de los homicidios cometidos en el país.<sup>36</sup>

La amenaza a la DOT ha desencadenado una fuerte crisis de seguridad humana en México que ha dado como resultado cifras que oscilan entre 45 y 90 000 muertos relacionados con el crimen organizado, desde 2006 y hasta septiembre de 2011.<sup>37</sup> Uno de los reclamos más comunes por parte de las organizaciones de la sociedad civil al gobierno federal durante el sexenio 2006-2012 fue la falta de estadísticas que arrojaran cálculos confiables sobre el número de muertos, desaparecidos y desplazados a causa de la narcoviolencia.

En 2012 se dio a conocer que había aproximadamente 160 000 personas desplazadas debido a la violencia interna por el conflicto entre narcotraficantes y autoridades.<sup>38</sup> A esta cifra se le sumaban todas aquellas personas que estaban desaparecidas, las cuales, según cifras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de 2006 a 2011, eran 5 397 personas; 3 457 hombres y 1 889 mujeres.<sup>39</sup> Dentro de esta cantidad no se incluía a hombres y mujeres que lograron salir con vida de la amenaza de la DOT, pero que presentaban alguna afectación física o emocional –ya sea por violaciones sexuales, agresiones físi-

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>37</sup> Tania L. Montalvo, “El 43% de las muertes del crimen organizado se concentran en 17 municipios”, en *CNN México on line*, 11 de enero de 2012, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/11/el-43-de-las-muertes-del-crimen-organizado-se-concentran-en-17-municipios>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>38</sup> “Niega ACNUR autoría de informe sobre desplazados en México”, en *Proceso*, México, 20 de abril de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=304942>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>39</sup> “Al menos 5397 desaparecidos en México desde 2006 a la fecha: CNDH”, en *CNN México on line*, 2 de abril de 2011, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/02/al-menos-5397-desaparecidos-en-mexico-desde-2006-a-la-fecha-cndh>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

cas, tortura, desaparición forzada, secuestro o intimidación– y de las cuales no se tienen registros exactos.

Ante este panorama, la respuesta del Estado para proteger los derechos humanos de la población afectada y crear las condiciones que procuraran su seguridad humana fue lenta e ineficiente. El sistema de impartición de justicia quedó rebasado por la amenaza de la DOT. En 2011 el primer visitador general de la CNDH, Luis R. García mencionó que en México sólo 10% de los delitos eran denunciados y de éstos sólo 1% deriva en sentencias, lo que calificó como *eficiencia institucional irrisoria*.<sup>40</sup>

Si bien México se ha inmiscuido a nivel internacional en diversas acciones a favor de la definición, apropiación e integración de la seguridad humana en las políticas públicas de los países, parece que dicha estrategia no tuvo eco a nivel interno, pues no la contempló como enfoque para el diseño de medidas encaminadas al control de la DOT. La inclusión de la seguridad humana como eje en la lucha contra la delincuencia simplemente no ocurrió durante ese periodo.

Generalmente las acciones que emprendió el gobierno mexicano para mitigar los efectos negativos de la DOT tuvieron componentes reactivos y represivos; incluso presentaban características bélicas como en el caso de la llamada lucha, combate o guerra contra la DOT, en la cual no sólo se trató de una cuestión de semántica sino también de la incorporación del Ejército en asuntos de seguridad pública.

Al respecto, se considera que este tipo de acepciones fomentan erróneamente en el ideario colectivo una confrontación entre iguales casi en un campo de batalla. La violencia no debería combatirse con más violencia. Una vez que se denomina a la DOT como una sociedad incivil ésta no puede ubicarse en el mismo nivel que las autoridades civiles. Por dicha razón, tal como lo reflexiona José de Jesús Borjón Nieto, “el término control parece ser más adecuado, ya que se orienta más hacia la desmilitarización en esta tarea en la que además de la población se han perdido elementos de las fuerzas armadas”.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> “CNDH denuncia más de 16 mil personas desaparecidas”, en *Univisión Noticias*, 29 de noviembre de 2011, disponible en <<http://noticias.univision.com/article/769562/2011-11-29/mexico/noticias/cndh-denuncia-mas-de-16-mil-desaparecidos-mexico>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>41</sup> José Jesús Borjón Nieto, *op. cit.*, p. 31.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que las medidas para contrarrestar a la DOT no sólo deben encaminarse al control de los grupos criminales sino también hacia la prevención de sus delitos. De haberse realizado un análisis temprano sobre los riesgos y vulnerabilidades del crimen organizado en México, se hubiese evitado que la DOT se convirtiera en una amenaza inminente a la cual no quedaba más que confrontar.

En este tema continuamente se hace alusión a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades en materia de seguridad, lo cual genera confusiones y usos indiscriminados de los conceptos. Con el propósito de tener mayor claridad al respecto, se presenta el siguiente cuadro:

**CUADRO 3.** Algunas diferencias entre vulnerabilidades, riesgos y amenazas

Vulnerabilidades	Riesgos	Amenazas
Es una condición en la cual un actor está expuesto, abierto y susceptible a un ataque debido a que sus capacidades son insuficientes para prevenir o enfrentar las amenazas. Las capacidades pueden ser: económicas, institucionales, jurídicas, políticas y sociales, entre otras. Si no se atienden las vulnerabilidades, éstas pueden derivar en riesgos y, en el peor de los casos, en amenazas.	Aluden a una estimación a futuro, son una posibilidad. Éstos dependen de la intención e implementación de las acciones humanas. También pueden cuantificarse más fácilmente, por lo que es posible crear estrategias para prevenirlos.	Son inminentes. Alguna vez fueron riesgos pero su temporalidad hace que hayan escalado de nivel, por lo que es más difícil prevenirlas y más bien se les confronta.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011, pp. 61-106.

Con base en el cuadro anterior se puede mencionar que en el caso de México el narcotráfico se convirtió en una amenaza debido a dos cuestiones esenciales: por una parte, cuando representaba un riesgo no fue atendido con medidas preventivas o planificadoras; y por la otra, las vulnerabilidades políticas, institucionales y jurídicas, entre otras, propiciaron una condición susceptible frente a dicho problema. Desde esta perspectiva, la política que se adoptó una vez que el narcotráfico se erigió como amenaza fue la de la confrontación.

De esta manera, la estrategia del entonces presidente Felipe Calderón se centró en tres pilares: 1) operaciones implementadas entre las fuerzas castrenses y la policía con el objetivo de desfragmentar a las células del crimen organi-

zado; 2) reformas legales e institucionales tendientes a su modernización, y 3) cooperación internacional.<sup>42</sup>

De ellos sin duda el primero abarcó la mayor parte de las acciones encaminadas al combate al narcotráfico, por lo que las políticas contra la DOT del ex presidente Felipe Calderón se inauguraron con la Operación Conjunta Michoacán en la que se desplegaron cerca de 6000 elementos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Policía Federal. Asimismo, la Policía Federal, el Ejército y la Marina participaron en 13 operativos para combatir al crimen en territorio nacional en zonas como Chihuahua, Culiacán-Navolato, Michoacán, el noreste de Tamaulipas, Tijuana y Veracruz.<sup>43</sup>

La incursión de las fuerzas armadas en operaciones conjuntas con la policía fue ampliamente cuestionada no sólo por la inconsistencia jurídica que rodea este acto, pues tal como lo señala el artículo 129 de la Carta Magna: “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”,<sup>44</sup> sino también por las recurrentes quejas por violaciones a los derechos humanos causadas por los abusos cometidos por parte de las autoridades militares y policiales.

De acuerdo con cifras de la CNDH, las quejas contra el Ejército aumentaron de 367 en 2007 a casi 1700 en 2011. Las quejas contra los marinos, quienes se incorporaron a estas actividades más formalmente en 2009, se multiplicaron hasta llegar a 495 en 2011.<sup>45</sup> Ante tales abusos y violaciones a derechos humanos por parte del Estado se comenzaron a implementar diversas acciones de depuración y modernización de las fuerzas militares y de seguridad pública;

<sup>42</sup> Pamela Huerta, “Mexico’s ‘War on drugs’: A Successful Strategy?”, en *University for Peace. Peace & Conflict Monitor*, 9 de abril de 2012, disponible en <[http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id\\_article=894](http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=894)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>43</sup> Véase Tania L. Montalvo, “Calderón confía en cimientos para lograr ‘seguridad auténtica’: vi Informe”, en *CNN México on line*, 3 de septiembre de 2012, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/03/calderon-confia-en-cimientos-para-lograr-seguridad-autentica-vi-informe>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 129.

<sup>45</sup> “Recibe CNDH 2 mil 200 quejas contra Ejército y Marina en 2011”, en *Animal Político*, México, 17 de abril de 2012, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2012/04/registran-mas-de-dos-mil-quejas-contra-ejercito-y-marina-en-2011/>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

no obstante, estas medidas generalmente arrojarán resultados más claros en un mediano o largo plazo.<sup>46</sup>

El segundo pilar, relativo a las reformas legales e institucionales, comprendía varias áreas de oportunidad, pues daba pie a la creación de estrategias preventivas a través del fortalecimiento institucional y de capacidades. Como parte de los actos encaminados a este propósito se llevaron a cabo diversas reformas del aparato de justicia, las cuales significaron un avance importante en la aplicación de una justicia pronta y expedita.

El tercer pilar, referente a la cooperación internacional, se articuló sobre todo a través de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, la cual dio origen en 2007 a la llamada Iniciativa Mérida. Ésta se constituyó a su vez por cuatro pilares que buscaban reforzar mediante el trabajo conjunto de ambos países la estrategia del expresidente Felipe Calderón. Dichos pilares se sintetizaron en tres temas: 1) combate al narcotráfico y al terrorismo, y seguridad fronteriza; 2) seguridad pública, y 3) aplicación de la ley, construcción institucional y Estado de derecho.<sup>47</sup>

La Iniciativa Mérida fue muy polémica en primera instancia por la similitud que tuvo con el también discutido Plan Colombia. Ambos esquemas de cooperación fueron edificados con base en la perspectiva tradicional de seguridad de Estados Unidos, la cual se fundamentaba en la perspectiva de guerra contra las drogas del expresidente Richard Nixon, como se mencionó anteriormente. Por ello esa Iniciativa no hizo más que fortalecer la visión policial y militarista del entonces presidente Calderón.

---

<sup>46</sup> Se debe precisar que en todo caso el único que viola los derechos humanos es el Estado; los delincuentes no violan derechos humanos porque son considerados como una sociedad incivil. El Estado por medio de sus autoridades es único obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que también es quien incurre en violaciones a éstos, ya sea por actos u omisiones administrativas de carácter federal o cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, tal como lo estipula la CNDH. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Atribuciones", disponible en <<http://www.cndh.org.mx/Atribuciones>>, página consultada el 1 de noviembre de 2014. Lo anterior se enfatiza debido a que en algunas ocasiones se ha señalado que los delincuentes violan derechos humanos.

<sup>47</sup> Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP/Sitesa, 2009, p. 31.

Se intentó incluir a la seguridad humana en la Iniciativa Mérida por medio de su cuarto pilar, el cual tenía por objetivo la construcción de comunidades fuertes y resilientes. Como parte de tal objetivo se realizaron algunas tareas enfocadas al fortalecimiento de capacidades locales y a programas dirigidos a la prevención y tratamiento de adicciones, principalmente en jóvenes.<sup>48</sup> Este pilar tiene mucho potencial para crear condiciones de seguridad humana por medio del respeto a los derechos humanos; desafortunadamente dicho objetivo no fue prioridad para ninguno de los países cooperantes, por lo que no se le dio continuidad.

Como se puede observar, la Iniciativa Mérida significó un esquema de cooperación limitado a estrategias reactivas de seguridad enfocadas a la reestructuración institucional del aparato de justicia en México, la confrontación directa de los criminales y la modernización de equipos y tecnología de las fuerzas públicas y nacionales. En menor medida funcionó como marco para la implementación de acciones preventivas basadas en una noción más amplia de seguridad. Infortunadamente la perspectiva sobre la cual se articularon los esfuerzos de lucha contra la amenaza del narcotráfico durante el pasado sexenio no estuvo basada en un enfoque que privilegiara la seguridad de las y los mexicanos.

## Conclusiones

Al principio se comentó que la seguridad humana encuentra su origen en el esfuerzo por ampliar el concepto tradicional de seguridad, el cual se había centrado fundamentalmente en la figura del Estado y su protección ante las amenazas externas a través de las fuerzas armadas. De esa manera, la visión multidimensional arroja nuevos temas que anteriormente se consideraban del ámbito tradicional del desarrollo como la economía, el medio ambiente y los alimentos, entre otros. La seguridad les añade un carácter de urgencia y prio-

---

<sup>48</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 29 de julio de 2010, pp. 12-22, disponible en <[http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdf/CRS\\_Merida%20Initiative%20and%20beyond\\_july2010.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/CRS_Merida%20Initiative%20and%20beyond_july2010.pdf)>, página consultada el 11 de agosto de 2014.

ridad debido a que muchos de esos temas han llegado al límite del control por parte de los Estados y corren peligro de desbordarse. Por ende, en la actualidad se habla de seguridad ambiental, económica y alimentaria, entre otras preocupaciones.

Sin embargo, cuestiones como el narcotráfico y la DOT no han sido tomadas por la agenda de desarrollo ni por la de seguridad humana; se las ha relegado al ámbito de ésta en su acepción tradicional, por lo que aún son abordadas desde una concepción estatocéntrica relacionada con la participación de las fuerzas policiales y militares. Asimismo, si bien es cierto que la DOT opera desde una lógica de beneficio económico, su origen y consecuencias también se relacionan con factores políticos, económicos, sociales y culturales propios de cada país, sobre todo aquellos que presentan rezagos en materia de desarrollo humano y derechos humanos como es el caso de México.

Frente a tal situación se deben realizar acciones preventivas basadas en la planificación de políticas internas y externas que entre sí sean coherentes y complementarias. El apoyo a los debates en torno a la apropiación de la seguridad humana en México, como el que impulsó la CDHDF a través de la elaboración de su *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, son fundamentales para procurar la seguridad humana de las y los habitantes de este país. Este esfuerzo puede representar una oportunidad para avanzar en la formulación de disposiciones que den sustento jurídico y social a la protección de las necesidades de las y los mexicanos.

Con base en lo anterior, se identifica que la falta de asimilación del concepto de seguridad humana y de su aplicación en políticas públicas ha sido un factor relevante para explicar por qué problemas como el narcotráfico se han transformado en amenazas no sólo para la seguridad nacional sino también para la seguridad humana de las personas.

Mientras la delincuencia continúe siendo analizada desde una visión acotada de seguridad tradicional difícilmente se podrán construir e implementar medidas que protejan en primera instancia a las personas de la amenaza de la DOT. La estrategia reactiva fue necesaria cuando el crimen se volvió una amenaza para quienes vivimos en este país; ante la emergencia, México tuvo un pequeño margen de acción para diseñar un plan basado en su interés nacional, pero la perspectiva de Estados Unidos imperó en los esfuerzos conjuntos para combatir esa amenaza. En tal sentido, una vez que nuestra nación tome en

cuenta cuestiones básicas de seguridad humana para la creación de estrategias destinadas al control de la delincuencia y se apropie de dicho concepto, los resultados de éstas derivarán en el beneficio y la protección de su población.

## Bibliografía

- “AL MENOS 5 397 DESAPARECIDOS EN MÉXICO DESDE 2006 A LA FECHA: CNDH”, en *CNN México on line*, 2 de abril de 2011, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/02/al-menos-5397-desaparecidos-en-mexico-desde-2006-a-la-fecha-cndh>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- ARMIJO CANTO, NATALIA (ED.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, Casede, 2011, 192 pp.
- ARRIAGADA, IRMA, Y MARTÍN HOPENHAYN, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*, Santiago, Cepal (serie Políticas sociales, núm. 41), 2000, 49 pp., disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/produccion-trafico-y-consumo-de-drogas-en-america-latina>>, página consultada el 16 de septiembre de 2014.
- BANCO MUNDIAL, “Data. Country and Lending Groups”, disponible en <<http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.
- , “Data. Mexico”, disponible en <<http://data.worldbank.org/country/mexico>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.
- BORJÓN NIETO, JOSÉ DE JESÚS, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, Inacipe, 2005, 356 pp.
- BRAUCH, HANS GÜNTER, ET AL. (EDS.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Berlín, Springer, 2011.
- CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, 351 pp.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, “The World Factbook. Colombia”, disponible en <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- “CNDH DENUNCIA MÁS DE 16 MIL PERSONAS DESAPARECIDAS”, en *Univisión Noticias*, 29 de noviembre de 2011, disponible en <<http://noticias.univision.com/arti->

- cle/769562/2011-11-29/mexico/noticias/cndh-denuncia-mas-de-16-mil-desaparecidos-mexico>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Atribuciones”, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/Atribuciones>>, página consultada el 1 de noviembre de 2014.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014.
- CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CONVENCIÓN DE PALERMO), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000.
- DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS, OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1, aprobada por la Organización de los Estados Americanos durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, ciudad de México, 28 de octubre de 2003, disponible en <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>, página consultada el 11 de agosto de 2014.
- DEPENDENCIA DE SEGURIDAD HUMANA. OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, *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*, Nueva York, ONU, 2009, 86 pp., disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>>, página consultada el 3 de junio de 2014.
- DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION, 1970-1975, DEA, 23 pp., disponible en <<http://www.justice.gov/dea/about/history/1970-1975.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, Seminario Human Security: An Integrated Approach to Freedom from Fear and Freedom from Want, Bruselas, 5 y 6 de noviembre de 2007.
- HUERTA, PAMELA, “Mexico’s ‘War on Drugs’: A Successful Strategy?”, en *University for Peace. Peace & Conflict Monitor*, 9 de abril de 2012, disponible en <[http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id\\_article=894](http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=894)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- “INTERVENCIÓN DEL EMBAJADOR CLAUDE HELLER, REPRESENTANTE PERMANENTE DE MÉXICO ANTE LAS NACIONES UNIDAS, EN EL DEBATE ABIERTO SOBRE LA SEGURIDAD

- HUMANA”, Nueva York, 22 de mayo de 2008, disponible en <<http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/humansecurity/Mexico.pdf>>, página consultada el 11 de agosto de 2014.
- KALDOR, MARY, *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*, México, Tusquets, 2011, 324 pp.
- MARCZUK, KARINA PAULINA, “Origin, Development and Perspectives for the *Human Security* Concept in the European Union”, en *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 7, núm. 2, 2007, 18 pp., disponible en <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=997246](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=997246)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE JAPÓN, “Friends of Human Security. Co-Chairs’ Summary. Third Meeting of Friends of Human Security”, Nueva York, 7 de noviembre de 2007, disponible en <[http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/friends/summary0711.html](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/friends/summary0711.html)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- MONTALVO, TANIA L., “Calderón confía en cimientos para lograr ‘seguridad auténtica’: VI Informe”, en *CNN México on line*, 3 de septiembre de 2012, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/03/calderon-confia-en-cimientos-para-lograr-seguridad-autentica-vi-informe>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- , “El 43% de las muertes del crimen organizado se concentran en 17 municipios”, en *CNN México on line*, 11 de enero de 2012, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/11/el-43-de-las-muertes-del-crimen-organizado-se-concentran-en-17-municipios>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- “NIEGA ACNUR AUTORÍA DE INFORME SOBRE DESPLAZADOS EN MÉXICO”, en *Proceso*, México, 20 de abril de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=304942>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- NORTH SOUTH ROUNDTABLE, “NSRT Objectives”, disponible en <[http://ns-rt.org/html/objectives\\_nsrt\\_1.htm#0/](http://ns-rt.org/html/objectives_nsrt_1.htm#0/)>, página consultada el 11 de agosto de 2014.
- , SOCIETY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Economics of Peace. A Summary of the North South Roundtable*, San José de Costa Rica, mayo de 1990, disponible en <<http://ns-rt.org/reports/ECONOMICS%20OF%20PEACE.pdf>>, página consultada el 11 de agosto de 2014.
- OBERLEITNER, GERD, “Human Security: A Challenge to International Law?”, en *Global Governance*, vol. 11, núm. 2, abril-junio de 2005, pp. 185-203.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*, Viena, UNODC, 2011, 125 pp., disponible

- en <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- , *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*, Viena, UNODC, 2004, 85 pp.
- , *Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional*, Bangkok, Undécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Hoja informativa, núm. 2), 18 a 25 de abril de 2005, disponible en <[http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101\\_S\\_2\\_pr\\_SFS.pdf](http://www.unis.unvienna.org/pdf/05-82101_S_2_pr_SFS.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- , *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, UNODC, 2010, 303 pp., disponible en <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- , *World Drug Report 2011*, Viena, UNODC, 2011, 267 pp., disponible en <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- PÉREZ, ANA LILIA, “Tráfico de armas, el negocio de la muerte”, en *Contralínea*, núm. 259, México, 16 de noviembre de 2011, disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/11/16/trafico-de-armas-el-negocio-de-la-muerte/>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, Y MARTA AREIZAGA, “Seguridad humana”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria/Hegoa, 2000, disponible en <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204>>, página consultada el 1 de agosto de 2014.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, México, Presidencia de la República, 2007, 321 pp., disponible en <[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- , “Origins of the Human Development Approach”, 2010, disponible en <<http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/>>, página consultada el 12 de septiembre de 2014.

- “RECIBE CNDH 2 MIL 200 QUEJAS CONTRA EJÉRCITO Y MARINA EN 2011”, en *Animal Político*, México, 17 de abril de 2012, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2012/04/registran-mas-de-dos-mil-quejas-contras-ejercito-y-marina-en-2011/>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- RIBANDO SEELKE, CLARE, Y KRISTIN M. FINKLEA, *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 29 de julio de 2010, 35 pp., disponible en <[http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdf/CRS\\_Merida%20Initiative%20and%20beyond\\_july2010.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/CRS_Merida%20Initiative%20and%20beyond_july2010.pdf)>, página consultada el 11 de agosto de 2014.
- , *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 22 de julio de 2011, 44 pp., disponible en <<http://fpc.state.gov/documents/organization/170503.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- RIBANDO SEELKE, CLARE (COORD.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U. S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, 12 de mayo de 2011, 37 pp., disponible en <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2014.
- ROSAS, MARÍA CRISTINA (COORD.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, UNAM, 2011, 332 pp.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Asociación estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto*, 16 de mayo de 2010, disponible en <[http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_social\\_ambito\\_regional\\_multilateral/relaciones\\_internacionales\\_de\\_mexico/mexue/4to\\_foro/documentos\\_de\\_apoyo/plan\\_ejecutivo\\_conjunto.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/relaciones_internacionales_de_mexico/mexue/4to_foro/documentos_de_apoyo/plan_ejecutivo_conjunto.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- , Comunicado núm. 205, La secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Patricia Espinosa Cantellano, concluyó visita a Japón como parte de una gira de trabajo por Asia, 5 de julio de 2010, disponible en <[http://www.sre.gob.mx/csocial\\_viejo/contenido/comunicados/2010/jul/cp\\_205.html](http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2010/jul/cp_205.html)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL, Y JUAN PABLO PRADO LALLANDE (COORDS.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP/Sitesa, 2009, 650 pp.



# LA SEGURIDAD HUMANA Y LA MOVILIDAD EN LAS CIUDADES

Carlos Domínguez Virgen\* y Marie Karaisl\*\*

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

\*\* Consultora independiente.

## **Resumen**

El presente texto aborda el fenómeno de la movilidad humana a partir de su interrelación con los derechos humanos y con especial atención en los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, advierte la forma en que la movilidad urbana se encuentra muy influida por diversos factores de riesgo como los accidentes viales a través de diversos análisis estadísticos. De esa manera plantea la necesidad de modificar muchos de los aspectos problemáticos asociados con la movilidad desde las obligaciones que se identifican con base en la seguridad humana y los derechos humanos.

*Palabras clave:* movilidad urbana, seguridad humana, derechos humanos, accidentes viales.

## Introducción

EN LA ACTUALIDAD LA MITAD DE LA POBLACIÓN a escala mundial vive en ciudades y se estima que esta proporción aumentará significativamente hacia 2030.<sup>1</sup> Este rápido crecimiento implica afrontar retos extraordinarios para las autoridades locales encargadas de diseñar políticas públicas destinadas a proveer servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, educación y oportunidades de empleo, entre otros. Dentro de estas atribuciones, la provisión de medios de transporte sustentables que garanticen la movilidad urbana de todas y todos los habitantes constituye uno de los retos más importantes, sobre todo en ciudades de países de ingreso medio como México, donde los procesos de urbanización han conllevado históricamente inequidades sociales y económicas que en general también se reflejan en desigualdades en el acceso y disfrute de la infraestructura física y ambiental.<sup>2</sup>

En este sentido, el propósito del presente trabajo es delinear la importancia de la movilidad urbana como un derecho autónomo que es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A partir del ejemplo de algunas áreas urbanas en México, se argumenta que hay ciertos modelos de movilidad que en lugar de potenciar las oportuni-

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, “3.12 World Development Indicators: Urbanization”, 2014, disponible en <<http://wdi.worldbank.org/table/3.12>>, página consultada el 12 de agosto de 2014.

<sup>2</sup> Para efectos del presente texto el concepto de *infraestructura física* se refiere a los sectores de energía no renovable, vivienda, transporte, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado. La *infraestructura ambiental* incluye energías limpias y renovables, rellenos sanitarios y otro tipo de infraestructura para el tratamiento y disposición de los residuos sólidos.

dades de desarrollo generan una amenaza para la seguridad humana. Asimismo, se hará referencia a información y datos económicos y estadísticos para ilustrar el impacto de los accidentes viales en el ejercicio de otros derechos, particularmente sociales y económicos.

Debido a la cantidad de población que es afectada, este problema se traduce del nivel microsociedad al macrosociedad y macroeconómico. Finalmente, este trabajo señala que las autoridades locales y las y los tomadores de las decisiones en ciudades y áreas urbanas de México deben promover nuevos modelos de movilidad que garanticen mayores niveles de eficiencia, seguridad e inclusión social, y que minimicen las externalidades negativas desde el punto de vista social y ambiental. Dichos modelos necesariamente implican un mayor respeto al derecho a la movilidad como derecho autónomo y fundamental para el goce de los DESC de la población.

### **Movilidad urbana y derechos económicos, sociales y culturales**

El movimiento de bienes y personas ha constituido una piedra angular del desarrollo económico, el intercambio de ideas y la fertilización cultural de los pueblos. Aunque el traslado de bienes y servicios conforma uno de los principales factores que alimentan la demanda de transporte, los individuos también se desplazan con la finalidad de ejercer sus derechos políticos, sociales y culturales. A nivel internacional hay millones de seres humanos que migran para buscar nuevas oportunidades en otros países; a nivel local existe un continuo intercambio entre áreas rurales y urbanas y en el caso de las ciudades hay quienes invierten varias horas de su vida para ir y regresar de sus lugares de trabajo, estudio, recreación, etcétera.

Esta circulación se ha vuelto relativamente más eficiente, confiable y segura gracias al progreso tecnológico de los últimos 100 años. Por ejemplo, con el uso del automóvil es posible –por lo menos en teoría– *personalizar* un viaje de acuerdo con los gustos y preferencias de cada persona. Sin embargo, las opciones de movilidad y sus implicaciones para el bienestar de la sociedad contrastan de manera importante entre un país de ingreso alto, donde tener un automóvil privado es sólo una de muchas opciones disponibles para ejercer el derecho a la movilidad, y un país en vías de desarrollo o de ingreso medio

como México, donde otras alternativas de movilidad como el transporte público o la posibilidad de caminar o desplazarse en bicicleta se han desarrollado de modo insuficiente.<sup>3</sup>

En países como Alemania o Noruega las personas dan prácticamente por sentado su acceso a la movilidad. Ya sea de manera motorizada o no, la posibilidad de trasladarse eficientemente de un lugar a otro es parte de la vida diaria. Más aún, no importa que estos países tengan una mayor cantidad de automóviles privados por cada mil habitantes –565 y 443, respectivamente–,<sup>4</sup> pues por lo general quienes viven ahí pueden escoger entre distintos modos de transporte –público o privado– dependiendo de sus necesidades concretas, el tiempo disponible y los costos, entre otros factores. De hecho, existen ciudades donde las ventajas del sistema de transporte público sobrepasan de manera significativa a las del uso del automóvil y contribuyen al funcionamiento de modelos integrales que permiten la convivencia de distintos modos de transporte y el ejercicio del derecho a la movilidad de todas las personas sin importar su género, edad o condición socioeconómica.

Desafortunadamente éste no es el caso de países en vías de desarrollo, donde el propio concepto de movilidad tiene muchos matices y diversas connotaciones, incluyendo el uso del automóvil o el rechazo al transporte público por preconcepciones erróneas sobre su relación con cierto estatus social o por preocupaciones en materia de seguridad pública. Al no existir esquemas de planeación urbana integral, los sistemas de transporte público a menudo se han visto descuidados o incluso olvidados, y se ha dejado la provisión de un bien público –la movilidad urbana– en manos de pequeños concesionarios, muchos de ellos de carácter irregular.<sup>5</sup> Debido a que los sistemas de transporte público

---

<sup>3</sup> Existen excepciones importantes. En el primer caso, algunas ciudades de Estados Unidos, a pesar de sus altos niveles de ingreso per cápita, cuentan con modelos de movilidad urbana centrados primordialmente en el uso de automóviles privados.

<sup>4</sup> Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *Inseguridad vial en México: estimación de costos, comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública*, México, Cátedra Daimler en Cultura y Educación Vial/Centro IDEARSE-Universidad Anáhuac del Norte, 2011, 23 pp., con base en datos de la Organización Mundial de la Salud de 2009, el Banco Mundial, el Instituto de Investigación Económica Aplicada y el Departamento Nacional de Tránsito, ambos de Brasil.

<sup>5</sup> En la ciudad de México éstos incluyen a los llamados *taxis piratas*, respecto de los cuales no existen cifras exactas aunque se estima que podrían ser entre 10 y 40 000 unidades; véanse Ar-

masivo como el Metro o los trenes suburbanos requieren grandes inversiones y modelos de planeación de largo plazo; normalmente se presta mayor atención a la construcción de infraestructura de menor costo y fácil implementación como las nuevas vías –o la expansión de las ya existentes– que favorecen a las y los usuarios de automóviles privados.<sup>6</sup>

En el caso de la ciudad de México y su área metropolitana, por ejemplo, cada día se realizan alrededor de 22 millones de viajes –los cuales podrían llegar a 28 millones en 2020–; el tiempo promedio que una persona ocupa en cada trayecto es de 50 minutos en transporte público y 73 en viajes que incluyen segmentos en distintas formas de transporte.<sup>7</sup> Ello significa que si una persona usa 1.5 horas diariamente al año esto suma cerca de 22 días de su vida. En términos del tiempo invertido, lo anterior equivale a 0.5% del producto interno bruto (PIB) anual de México y, como se explicará más adelante, a 1.43% del PIB en términos del costo de los accidentes viales.<sup>8</sup> Además, hay que sumar

---

lette Gutiérrez, “Irregulares 90% de los microbuses”, en *El Sol de México*, México, 8 de noviembre de 2010; y Karla Mora, “Aumentan taxis piratas en DF, advierten”, en *El Universal*, México, 19 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/taxis-piratas-aumentan-952079.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014. También es el caso de las unidades de transporte público en el Estado de México, de las cuales se calculan alrededor de 20 000 de acuerdo con declaraciones de servidores públicos de esta entidad ante los medios de comunicación; véase “20 mil unidades de transporte en Edomex son ‘piratas’”, en *El Universal*, México, 3 de julio de 2013, disponible en <<http://www.eluniversaledomex.mx/home/20-mil-unidades-de-transporte-en-edomex-son-piratas.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.

<sup>6</sup> Eduardo Alcántara Vasconcellos, *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2010, 202 pp.

<sup>7</sup> Véanse Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal, “1. Diagnóstico de la movilidad de las personas en la ciudad de México”, disponible en <<http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014; e Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, “Encuesta de Origen-Destino 2007. Principales resultados”, disponible en <<http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/ENCUESTADEORIGEN/EOD2007.pdf>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014. Cálculos basados en Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, *Estudio integral de transporte y calidad del aire en la zona metropolitana del Valle de México. Tomo 1. Diagnóstico de las condiciones del transporte y sus implicaciones sobre la calidad del aire en la ZMVM*, México, Cometravi, 1999.

<sup>8</sup> Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *op. cit.*

los costos ambientales de un sistema de transporte que no privilegia el uso de medios limpios como el caminar o el uso de bicicletas.

Más aún, independientemente de las implicaciones negativas para la población urbana en general –en términos de tiempo, accidentes, contaminación y costos asociados–, los modelos de movilidad que favorecen el uso de vehículos privados generan la exclusión social de quienes no tienen acceso a este medio o que simplemente, por una cuestión de gustos y preferencias, deciden no usarlo. Ello también implica la segregación en el uso del espacio público, lo que limita la convivencia y la cohesión social entre los que tienen automóvil privado y los que no.<sup>9</sup>

De esta manera, la movilidad no sólo conlleva la capacidad de las personas de moverse libremente entre dos puntos geográficos sino que también es un atributo que se construye mediante la intersección de varios factores y cuyas consecuencias en las posibilidades de desarrollo social, económico y cultural son diversas. En primer lugar, la movilidad y la necesidad de trasladarse son dos conceptos inseparables. De acuerdo con el Foro Internacional para el Transporte Rural y el Desarrollo (IFRTD, por sus siglas en inglés), la movilidad no sólo se define con base en la capacidad de las personas para desplazarse sino también en la accesibilidad de sus destinos.<sup>10</sup> Si hubiera trabajo y oportunidades de ingreso accesibles en las áreas rurales, la migración entre áreas rurales y urbanas –es decir, la movilidad entre el campo y las ciudades– sería menos necesaria. Asimismo, si las grandes aglomeraciones urbanas como la ciudad de México tuvieran esquemas descentralizados de desarrollo con un mayor número de áreas mixtas, el requerimiento de las personas para recorrer largas distancias diariamente sería, por lo menos en promedio, menor. Es decir, la movilidad es vital, pero un modelo que minimice su necesidad de desplazamiento también es deseable.

En segundo lugar, cuando es inevitable desplazarse, la movilidad juega un papel esencial para garantizar el acceso a oportunidades. Aquellos modelos que excluyen a ciertos grupos de la sociedad, los hacen no sólo de la posibilidad de moverse sino también de la de ejercer plenamente algunos de sus DESC y de acce-

<sup>9</sup> Eduardo Alcántara Vasconcellos, *op. cit.*

<sup>10</sup> Coudou Bop y Fernando Priyanthi, “Mobility as a Human Right”, en IFRTD, disponible en <[http://ifrtld.gn.apc.org/new/issues/human\\_right.php](http://ifrtld.gn.apc.org/new/issues/human_right.php)>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.

der a un nivel de vida adecuado.<sup>11</sup> La movilidad urbana en su expresión individual es un prerrequisito indispensable para obtener trabajo, acceder a hospitales y otros servicios de salud, tener oportunidades de educación y tomar parte en la vida cultural de una sociedad, por mencionar sólo algunos ejemplos. En su expresión colectiva, permite el intercambio de ideas, la discusión y participación políticas, y la construcción de capital social. En otras palabras, es considerada un precursor fundamental de la habilidad de los hombres y las mujeres para gozar muchos de sus derechos humanos ampliamente aceptados.<sup>12</sup>

La movilidad también es definida por la inclusividad de la infraestructura de transporte, es decir, por su accesibilidad y seguridad para grupos generalmente desfavorecidos como mujeres y personas adultas mayores y con discapacidad. En otras palabras, desde un punto de vista más integral, ésta requiere no sólo de la construcción de infraestructura para que las personas se trasladen del punto A al punto B sino también de otras características que garanticen su eficiencia y seguridad para distintos grupos de usuarios.

En el caso de la ciudad de México, la relación entre movilidad y DESC ha recibido cada vez más atención, como lo demuestra el propio interés de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) al respecto y la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, que incluye el derecho al transporte público y a la movilidad urbana. Desafortunadamente todavía falta mucho por hacer en la materia.

## La relación entre movilidad y seguridad humana

### *El problema de los accidentes de tránsito en áreas urbanas*

Los datos de algunas áreas metropolitanas en México muestran que los modelos de movilidad urbana que han sido adoptados y desarrollados históricamente no contribuyen al ejercicio de los DESC. Más aún, en muchos casos

---

<sup>11</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.

<sup>12</sup> Coudou Bop y Fernando Priyanthi, *doc. cit.*

representan una amenaza para la seguridad humana y por lo tanto para las posibilidades de desarrollo económico, social y cultural.

En 2011 la Cátedra Daimler en Cultura y Educación Vial de la Universidad Anáhuac (Cdacev) llevó a cabo un estudio sobre el valor económico y las implicaciones sociales de los accidentes viales en México. El cálculo se basó en el método de producción perdida –también conocido como el método de capital humano–, el cual se enfoca en la valuación de los costos materiales y humanos asociados directamente con un accidente vial que incluyen daños materiales de vehículos e infraestructura, gastos administrativos y de atención médica, y la valuación de la producción perdida debido a muertes o discapacidades temporales o permanentes.<sup>13</sup>

Los resultados indicaron que el costo económico de los accidentes viales en México es equivalente a 1.43% del PIB anual. Esta cifra es acorde con otros estudios como el del Observatorio Nacional de Lesiones del Centro Nacional para la Prevención de Accidentes (Cenapra), que contempla 1.2%<sup>14</sup> o el del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que lo ubica en 1.5%.<sup>15</sup> Como lo muestran estos números, los accidentes de tráfico en México conllevan un costo significativo a nivel macroeconómico y macrosocial. Sin embargo, la verdadera escala del problema, sus repercusiones para la seguridad humana y su relación con los derechos humanos se hacen más visibles cuando

---

<sup>13</sup> Aunque el método de producción perdida no es perfecto, sí es recomendado y aplicado por agencias internacionales como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) y por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés). Una de las razones es que los datos necesarios para hacer el cálculo son relativamente más fáciles de recopilar que los utilizados por otros métodos como el de disposición a pagar (*willingness to pay*), el cual es usado con mayor frecuencia en países de ingreso alto como Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. En comparación con el método de producción perdida, este último considera no sólo los costos directos incurridos durante y como consecuencia de un accidente vial sino también los no monetarios, de tal forma que se asigne un valor a la vida de las personas con base en encuestas sobre su disposición a pagar para evitar un accidente mortal que les afecte a ellas o a alguno de sus seres queridos.

<sup>14</sup> Observatorio Nacional de Lesiones, “Perfil accidentes de tránsito. República Mexicana”, México, Cenapra-Ssa, 2010.

<sup>15</sup> “Necesario considerar a los accidentes emergencia nacional, afirma”, en *La Prensa*, México, 1 de enero de 2010, disponible en <<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1461694.htm>>, página consultada el 3 de septiembre de 2014.

éste se desagrega y analiza, aunque sea cualitativamente, a nivel de los hogares. Es ahí donde se pueden apreciar las verdaderas implicaciones colectivas de los modelos de movilidad urbana que no contribuyen a salvaguardar este derecho.

Por ejemplo, el Cenapra ha recopilado información en 10 áreas urbanas de México<sup>16</sup> que con cifras de INEGI sugiere algunas particularidades de los accidentes viales e hipótesis sobre los posibles impactos que un accidente grave –con fallecimiento o lesiones importantes– puede tener en un hogar.<sup>17</sup>

El primer punto es que la población con altas probabilidades de morir en un accidente se encuentra entre los 15 y los 45 años de edad (46%), de la cual la mayoría son hombres (78%). Esto supone, primero, que las personas que tienen más riesgo de morir en un accidente no sólo pertenecen a la población en edad de trabajar sino que también se encuentran en su edad más productiva, ya sea que laboren en el sector formal o en el informal. Aunque estas cifras responden a un análisis economicista del problema, son un importante punto de partida para entender las cadenas causales a través de las cuales los modelos urbanos que no contribuyen a proteger el derecho a la movilidad se traducen en un problema de seguridad humana.

En segundo lugar se observa que las posibles víctimas seguramente tienen uno o más dependientes económicos –niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores– cuyo bienestar depende en gran medida de la buena salud de aquéllas. En otras palabras, la pérdida de un integrante de la familia de entre 15 y 45 años de edad debido a su muerte o a una discapacidad permanente trae serias consecuencias económicas para los hogares. Por si esto fuera poco, la Secretaría de Salud (Ssa) ha estimado que los accidentes viales constituyen la segunda causa de orfandad en México y el estudio realizado por la Cdacev sugiere que alrededor de 600 mujeres podrían quedar viudas por la misma causa.<sup>18</sup>

El segundo punto relevante del estudio del Cenapra es que 42% de las víctimas fatales de los accidentes no tiene seguro médico, mientras que sólo 32% cuenta con aseguramiento por parte del Instituto Mexicano del Seguro

<sup>16</sup> Estas áreas urbanas son Tijuana, Laguna, Juárez, Valle de México, León, Toluca, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tlaxcala.

<sup>17</sup> Centro Nacional para la Prevención de Accidentes, *Caracterización de las defunciones por accidentes de transporte en las zonas metropolitanas de la república mexicana*, México, SSA, s. f., 55 pp.

<sup>18</sup> Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *op. cit.*, p. 13.

Social (IMSS). De nuevo, este hallazgo plantea que una parte importante de las víctimas de accidentes viales en áreas urbanas no puede acceder a esquemas apropiados de aseguramiento, lo que significa que en gran medida los costos médicos son absorbidos por las familias y causan un impacto relevante en la economía de los hogares. Al mismo tiempo, algunas estimaciones de la Cdacev señalan que 15% de las víctimas no ha terminado primaria y 40% sólo cuenta con primaria o secundaria. De tal forma, en su conjunto todos esos datos sugieren que la mayoría de las víctimas de los accidentes están en su edad más productiva y pertenecen a grupos sociales de ingreso bajo o incluso con cierto nivel de pobreza.

Además de los riesgos que enfrentan dichos grupos, su vulnerabilidad socioeconómica implica que muchas veces no estén debidamente preparados ante la ocurrencia de un *shock* externo –e inesperado–, como es el caso de un accidente vial. En este sentido, si hablamos del término seguridad como un concepto que nos remite a una sensación de amenaza, de gran peligro y de urgencia, no hay razón para minimizar el tema de los accidentes viales. A nivel nacional las cifras hablan de más de 400 000 accidentes viales al año, entre 20 y 40 000 personas con discapacidad y entre 10 y 24 000 muertes al año por esa causa. De las víctimas, una buena parte pertenece a grupos con algún grado de vulnerabilidad socioeconómica.<sup>19</sup>

Vale la pena mencionar que las cifras anteriores son comparables con otras amenazas a la seguridad humana como la violencia derivada de enfrentamientos en el contexto de la guerra contra el narcotráfico o algunos desastres naturales. Por ejemplo, como se puede apreciar en el gráfico 1, los decesos por accidentes viales se ubican en un rango similar al de las ejecuciones por enfrentamientos de la delincuencia organizada en 2010 y tienen una proporción igual o mayor a las muertes estimadas en el terremoto de 1985.

Si tomamos como punto de partida la definición de *seguridad humana* del *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –la ausencia de necesidad y de miedo (*freedom from*

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 5, 11 y 12; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas. Conjunto de datos: accidentes de tránsito terrestre, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/accidentes.asp?s=est&c=13159&proy=atus\\_accidentes](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/accidentes.asp?s=est&c=13159&proy=atus_accidentes)>, página consultada el 12 de agosto de 2014.

want and freedom of need)–,<sup>20</sup> entonces hay áreas urbanas en México donde, por una simple cuestión probabilística, las personas deberían tener más miedo a morir atropelladas que a ser víctimas de los enfrentamientos de la delincuencia organizada.

**GRÁFICO 1.** Amenazas a la seguridad humana: accidentes viales vs. otras causas de muerte



**Fuente:** Elaboración propia con base en cifras de fallecimientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en cálculos sobre accidentes viales de la Cdacev.

En México no hay estudios detallados que permitan entender plenamente los impactos de los accidentes viales en el caso de las familias afectadas, ni sus estrategias de supervivencia y adaptación ante este tipo de eventos. Sin embargo, con base en algunos estudios internacionales y otros supuestos es posible construir una fotografía teórica de ello.<sup>21</sup> Una lesión grave, especialmente si la

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.

<sup>21</sup> Algunos de estos estudios son Banco Asiático de Desarrollo y Asociación de Naciones del Sureste Asiático, *The Cost of Road Traffic Accidents in the Philippines*, Manila, ADB-Asean Regional Road Safety Program, 2006, 23 pp; Amy Aeron-Thomas et al., *The Involvement and Impact of Road Crashes on the Poor: Bangladesh and India Case Studies*, Berkshire, TRL (Published Project Report, núm. 010), julio de 2004, 34 pp; Departamento de Desarrollo Internacional, *Guidelines for Estimating the Cost of Road Crashes in Developing Countries. Final Report*, Londres, DFID/TRL, mayo de 2003, 49 pp; Fundación Instituto Tecnológico para la Seguridad del Automóvil, *El valor de la seguridad vial. Conocer los costes de los accidentes de tráfico para invertir más en su prevención*, Madrid, FITSA, 2008; y Asociación Mundial para la Seguridad Vial, *Estimating Crash Costs*, Ginebra, GRSB, 2003, entre otros.

víctima no tiene seguro médico, puede implicar inversiones extraordinarias de atención médica y estancias prolongadas en un hospital –sin incluir gastos funerales en caso de un accidente fatal–. Cuando se trata de una discapacidad permanente, las consecuencias en materia de inseguridad humana también se reflejan en costos para la víctima y los familiares cuando éstos deben dedicar parte de su tiempo a su cuidado.<sup>22</sup> En situaciones extremas, ello puede implicar pérdidas de productividad, ingreso y mejores oportunidades laborales –no hay que perder de vista que una proporción significativa de las víctimas están entre los 15 y los 45 años de edad.

Las repercusiones se vuelven mucho más dramáticas si la víctima es el jefe de familia o quien aporta el ingreso. En algunos casos esto puede significar que sus familiares –incluso las y los hijos menores de edad– tengan que buscar alternativas para apuntalar el ingreso familiar, dejen a un lado sus actividades previas, pongan en riesgo la sustentabilidad de sus redes sociales y comunitarias, y experimenten escenarios de dislocación social. En tal sentido, aunque hay muy pocos estudios sobre los efectos de los accidentes viales en los niveles de pobreza de una familia, existen análisis muy amplios sobre los huérfanos causados por otras razones –por ejemplo, el VIH/sida–, donde se muestra que la pérdida de la madre y/o el padre en una familia de bajos ingresos puede tener graves consecuencias en la salud, la educación y las oportunidades futuras de las y los niños.<sup>23</sup>

Cuando uno o ambos padres fallecen es muy común que alguno de los hijos o hijas se encargue de las tareas del hogar, con la posible implicación de que dejen otras actividades –incluyendo asistir a la escuela– para hacerse cargo de sus hermanos y hermanas menores. En otros casos, las niñas y los niños huérfanos deben abandonar sus estudios para involucrarse en actividades que generen ingresos. Además, esos costos pueden reflejarse en el deterioro nutri-

---

<sup>22</sup> Por definición, el *gasto catastrófico en salud* se refiere a una situación en que una familia destina por lo menos 30% de su ingreso a gastos en este rubro. En cuanto a los accidentes viales, el tiempo dedicado por los familiares a cuidar a las personas con discapacidad, los medicamentos, la hospitalización y los tratamientos en caso de no contar con seguro médico fácilmente pueden representar esta cifra en los hogares de menor ingreso.

<sup>23</sup> Véase Kalanidhi Subbarao y Diane Coury, *Reaching Out to Africa's Orphans: A Framework for Public Action*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004, 164 pp. Para un análisis sucinto del tema véase también “Orphans and Vulnerable Children (ovc)”, presentación preparada por Anne Kielland y el Grupo Temático del Banco Mundial sobre Huérfanos y Niños Vulnerables, noviembre de 2004.

cional y de la salud, y en los impactos psicológicos derivados de la experiencia traumática ante la pérdida de un familiar en accidentes viales. En conclusión, este tipo de accidentes puede tener secuelas negativas permanentes no sólo en la calidad de vida de las víctimas directas sino también en otras indirectas como los huérfanos, las viudas y quienes deben quedarse en casa para el cuidado de las personas con discapacidad permanente.

Todos estos efectos apuntan en una sola dirección: los accidentes viales atentan contra la seguridad humana o, dicho de otra manera, crean inseguridad al incrementar de forma considerable los riesgos para la salud de una colectividad, en particular de los grupos económicamente más vulnerables. Si bien es cierto que en el concepto original de seguridad humana que surgió en la década de 1990 –y más concretamente en su componente de seguridad de la salud– se previó la necesidad de proteger a las personas de enfermedades infecciosas y parasitarias –particularmente en el caso de los países en vías de desarrollo–, la noción vista desde una perspectiva más amplia se refiere a la ausencia de enfermedades y el derecho a una vida saludable. Sin embargo, si los accidentes viales atentan contra la vida digna, la integridad de las personas y otros derechos humanos que están íntimamente relacionados con el paradigma y la idea de seguridad humana, no podemos dejarlos de lado en este debate.

**CUADRO 1.** Las principales causas de muerte por rango de edad a nivel mundial

	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-69 años	70 años y más	Total
1	Causas perinatales	Infecciones respiratorias	Accidentes viales	vih/sida	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón
2	Infecciones respiratorias	Accidentes viales	vih/sida	Tuberculosis	Enfermedades cerebro-vasculares	Enfermedades cerebro-vasculares	Enfermedades cerebro-vasculares
3	Diarrea	Malaria	Tuberculosis	Accidentes viales	vih/sida	Obstrucción pulmonar	Infecciones respiratorias
4	Malaria	Ahogamiento	Violencia	Enfermedades del corazón	Tuberculosis	Cáncer de traquea, bronquios, etcétera	Causas perinatales
5	Sarampión	Meningitis	Heridas auto-infligidas	Heridas auto-infligidas	Obstrucción pulmonar crónica	Cirrosis hepática	Diarrea
10	Tétanos	Accidentes con fuego	Hemorragia materna	Envenenamiento	Diabetes mellitus	Nefritis y nefrosis	Accidentes viales

**Fuente:** Elaboración propia con base en Organización Mundial de la Salud. Centro de prensa, “Estado de la salud en el mundo: nuevo estudio sobre la carga mundial de morbilidad”, Ginebra, 27 de octubre de 2008.

## Los accidentes viales y la seguridad humana

En 1994, tras el fin de la Guerra Fría, el PNUD enfatizó la necesidad de ampliar el concepto de seguridad y aplicarlo tomando en cuenta la perspectiva de los derechos humanos y no sólo la prevalencia de la soberanía de los Estados-nación. El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* identificó cuatro características esenciales: la seguridad humana como un tema de preocupación universal relevante para cualquier nación, rica o pobre; la interdependencia de los temas de seguridad a nivel mundial; la importancia de la prevención; y el enfoque en las personas.<sup>24</sup>

La seguridad humana se define como la presencia de un ambiente que facilite el desarrollo humano o, dicho de otra manera, la ausencia de factores exógenos que lo amenacen o pongan en peligro.<sup>25</sup> Los dos conceptos están interrelacionados entre sí: mientras menos amenazas existan en el ambiente externo, mayor será el potencial de una persona para desarrollarse; mientras mayor sea el desarrollo individual, menor será su vulnerabilidad ante un *shock* externo.

El vínculo entre seguridad humana y desarrollo se aprecia claramente en el caso de los accidentes viales. Como se explicó en el apartado anterior, los individuos de los hogares más pobres –es decir, con menos oportunidades de desarrollo–, son los que estadísticamente tienen mayor riesgo de ser víctimas –fatales– de accidentes viales –es decir, viven con mayor inseguridad–; y quienes precisamente tienen más probabilidades de ser víctimas son los que están menos preparados para recibir y adaptarse a los efectos socioeconómicos de un *shock* de dicha naturaleza.

No sorprende que en diversas agencias y foros internacionales se hable de la epidemia de los accidentes viales y que la Asamblea General de las Naciones Unidas haya adoptado la propuesta de un Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020. Después de todo, en el mundo mueren alrededor de 3 500 personas al día por los accidentes viales, lo cual es equivalente a 1.2 millones de decesos, y entre 20 y 50 millones de personas se lesionan cada año por esta causa.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*

<sup>25</sup> Y desde la perspectiva del índice de desarrollo humano (IDH) es definido más concretamente como el acceso a la educación, la esperanza de vida y el ingreso.

<sup>26</sup> Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *op. cit.*, p. 5.

El registro de muertes por accidentes viales es alto incluso en comparación con causas como diabetes, VIH/sida y tuberculosis, entre otras (véase cuadro 1).<sup>27</sup>

En el caso de México, la condición socioeconómica de los grupos más afectados aumenta su vulnerabilidad ante los impactos, pero falta explicar las razones por las que tales grupos están en mayor riesgo de sufrir esos eventos indeseados. En nuestro país 96% del gasto en automóviles privados se concentra en 50% de la población con más ingreso. En otras palabras, es muy improbable que la mitad de las personas, localizadas en los cinco deciles más bajos del ingreso, tengan acceso a un automóvil privado y que dependan del transporte público y otros medios como caminar o andar en bicicleta para satisfacer sus necesidades de movilidad urbana.

El transporte público no debería representar automáticamente una mayor exposición al riesgo de ser lesionado o morir en un accidente de tránsito. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente estadístico las personas que usan menos un automóvil privado tienen más posibilidades de ser peatones y éstos son los más vulnerables por el simple desbalance de fuerzas cuando un cuerpo humano sin ninguna protección recibe el impacto de varias toneladas de acero y otros materiales que se mueven a un mínimo de 20 km/h.

En tal sentido, la Ssa estima que 30% de las víctimas fatales de los accidentes viales son peatones, y otras fuentes como Martha Hajar *et al.*,<sup>28</sup> concluyen que éstos representan la mitad de las muertes por tal causa. La vulnerabilidad de las y los peatones –y también de las y los ciclistas– no es exclusiva de México; de hecho se trata de un tema de preocupación constante alrededor del mundo. Sin embargo, en comparación con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el nuestro tiene más peatones muertos por cada 100 000 habitantes. Respecto de Estados Unidos, por ejemplo, las y los peatones en México poseen una probabilidad de más del doble de morir en un accidente.<sup>29</sup> Si se analizan los factores que contribuyen a ese problema, hay tres causas posibles: el comportamiento irresponsable de las y los conductores, la ig-

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>28</sup> Martha Hajar *et al.*, “Pedestrian traffic injuries in Mexico: a country update”, en *Injury Control and Safety Promotion*, vol. 10, núms. 1-2, marzo-junio de 2003, pp. 37-43.

<sup>29</sup> Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *op. cit.*, p. 10.

norancia y poca cultura vial de los propios peatones y la falta de infraestructura adecuada que garantice la seguridad de éstos.

Con base en registros de áreas urbanas y suburbanas en México, 96% de los accidentes viales en 2011 fueron causados por conductores. Por otra parte, la Ssa ofrece datos similares –pero en este caso para 2008– y, según sus registros 88% de los accidentes fueron causados por las y los conductores de vehículos privados. Ello significa que una gran parte se debe a factores evitables como manejar imprudentemente, exceso de velocidad o de alcohol, manejar cansado u otros distractores como los teléfonos celulares, comer o fumar.<sup>30</sup>

De acuerdo a tales datos hay una fracción mínima de accidentes en áreas urbanas y suburbanas que se deben a las y los peatones, lo que sin duda puede representar un problema de subregistro debido a que algunos accidentes que se deben realmente al peatón son atribuidos al automovilista; ello minimiza el caso –como se puede corroborar con cualquier ejercicio de observación directa en el Distrito Federal– de las y los peatones que cruzan al estar la luz roja, a mitad de la calle o que caminan escuchando música, hablando por teléfono o distraídos. En cualquier caso, sea culpa del conductor o del peatón, no hay duda de que este último es sumamente vulnerable frente a tales accidentes.

Un tercer factor que puede contribuir a los accidentes viales y a la vulnerabilidad de las y los peatones es la falta de infraestructura suficiente y de políticas públicas que permitan la convivencia de los distintos medios de transporte, contribuyan a modelos integrales de movilidad y privilegien en mayor medida el transporte público. En dicho sentido, el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra) ha llevado a cabo auditorías de seguridad vial en diversos puntos rojos del Distrito Federal con la finalidad de evaluar los riesgos para peatones y automovilistas.<sup>31</sup> En resumen, los resultados de esas auditorías se pueden resumir de la siguiente manera:

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el caso de los accidentes fatales se estima que 60% se debe al exceso de alcohol y 28% al exceso de velocidad. Véase Observatorio Nacional de Lesiones, *doc. cit.*

<sup>31</sup> Las auditorías y otros documentos especializados pueden consultarse en Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, “Publicaciones especializadas”, disponible en <<http://conapra.salud.gob.mx/Interior/Especializadas.html>>, página consultada el 12 de agosto de 2014.

- La falta de señalamientos de cebra porque se han borrado a través del tiempo o simplemente nunca han existido.
- La falta de semáforos para peatones.
- Calles que son muy anchas para cruzar y a menudo con semáforos que no toman en cuenta la velocidad a la que cruzan las personas adultas mayores, niñas y niños, y las personas con discapacidad.
- Señales de tránsito poco claras.
- Obstáculos que incluyen automóviles, coladeras abiertas, árboles, banquetas levantadas o puestos ambulantes que obligan a la o el peatón a caminar por las avenidas.
- Vueltas de automóviles a velocidades relativamente altas que conflictúan el flujo de peatones y los ponen en peligro.

Todos esos factores no sólo contribuyen a hacer los caminos más inseguros para las y los peatones sino que también reducen la confianza para caminar y hacen de dicha actividad una alternativa subóptima de transporte. Por ejemplo, la iniciativa Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) ha identificado siete indicadores para definir si las calles y redes de avenidas son transitables o no; éstos incluyen:<sup>32</sup>

- La seguridad y la amenidad de los pasos y cruces peatonales.
- La cantidad de áreas verdes que proveen de sombra y protegen a las y los peatones de los automóviles.
- La conectividad, incluyendo la amplitud de las manzanas.
- La calidad de las calles.
- La disponibilidad y características de parques y estacionamientos.
- La calidad de las banquetas.
- La localización de los edificios.

De acuerdo con tales criterios, hay muchas partes de la ciudad de México –incluyendo sus municipios conurbados– que no son seguros y no invitan a ca-

---

<sup>32</sup> Dan Burden, “Walkable Streets and Networks”, en Douglas Farr, *Sustainable Urbanism. Urban Design with Nature*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2007, pp. 151-153.

minar para transportarse. Esto es esencial para que las personas tengan acceso a modelos de movilidad más integrales y se construya una cultura donde el transporte público sea una mejor opción, independientemente de sus características socioeconómicas. De otra manera, las y los peatones seguirán siendo usuarios particularmente vulnerables que se encuentren en clara desventaja frente a automovilistas privados, lo que fomentará la exclusión anteriormente mencionada. Tal desventaja no sólo se refleja en la infraestructura existente sino también en algunos nuevos proyectos que están en camino. De acuerdo con un estudio del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP México), de las inversiones de los recursos federales que el Distrito Federal utiliza para transporte, 6% se destina a infraestructura peatonal y 52% se invierte en infraestructura para automóviles.<sup>33</sup>

En conclusión, desde un punto de vista de la libertad positiva –la seguridad como factor de desarrollo–, los modelos de transporte que prevalecen en algunas áreas urbanas de México limitan el acceso y disfrute de los DESC. Al mismo tiempo, desde la óptica de la libertad negativa, esos modelos urbanos se han convertido en un factor que contribuye a la inseguridad humana, pues además de violentar el derecho a la movilidad en sí mismo y de no promover el desarrollo, representan una amenaza que afecta desproporcionalmente a aquellos grupos en condiciones de mayor desventaja socioeconómica, lo que vulnera también su derecho a la no discriminación. No se trata de un problema marginal, ya que los impactos microsociales y microeconómicos se suman para generar implicaciones a nivel macro. El costo económico es sustancial –equivalente a 70 y 75% de las remesas que recibe México cada año–<sup>34</sup> y la población más afectada se encuentra en edad productiva y/o pertenece a grupos de alta vulnerabilidad.

---

<sup>33</sup> Javier Garduño Arredondo, *Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana. Cómo gastamos nuestros recursos en México en 2011*, México, ITDP México, 2012, p. 22.

<sup>34</sup> Cálculos con base en Carlos Domínguez Virgen y Marie Karaisl, *op. cit.*, y en Banco de México, “Remesas familiares”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&sector=1&locale=es>>, página consultada el 26 de noviembre de 2013.

## **Conclusiones. ¿Qué modelos de movilidad se necesitan para garantizar el desarrollo y la seguridad humana?**

A manera de resumen, este texto ha argumentado que los modelos actuales de movilidad urbana, en lugar de fomentar el acceso a las oportunidades de desarrollo, conllevan riesgos para la seguridad humana, vulneran el derecho a la movilidad en sí mismo y ponen en peligro la capacidad de las personas y los hogares para ejercer sus DESC.

- El comportamiento de las y los conductores y peatones juega un papel importante en el tema. Sin embargo, la consolidación de una cultura vial más amplia debe ir de la mano de modelos urbanos que sirvan a las necesidades de peatones, usuarios de transporte público y grupos vulnerables en general.
- Para ser más precisos, se requieren modelos de transporte que tengan las siguientes características:
  - *Eficiencia*. Transporte masivo de personas, en menos tiempo y a menor costo.
  - *Efectividad*. Asegurar el acceso a destinos con oportunidades sociales, económicas y políticas.
  - *Seguridad*. Que minimice los accidentes y garantice la integridad de las y los usuarios.
  - *Ser inclusivo y no discriminatorio*. Que provea de igualdad de oportunidades y servicios a todas y todos los usuarios sin importar su ingreso, edad, raza o género.
  - *Ser de bajo impacto*. Que minimice las externalidades a lo largo del ciclo de vida, especialmente los impactos sociales y ambientales durante la etapa de construcción y cuando ya esté en funcionamiento.

Sólo los modelos de movilidad urbana que cumplan con tales características podrán contribuir al desarrollo –humano y social– y a reducir las amenazas para la seguridad humana, en particular las asociadas con los accidentes de tránsito.

## Bibliografía

- “20 MIL UNIDADES DE TRANSPORTE EN EDMEX SON ‘PIRATAS’”, en *El Universal*, México, 3 de julio de 2013, disponible en <<http://www.eluniversaledomex.mx/home/20-mil-unidades-de-transporte-en-edomex-son-piratas.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- AERON-THOMAS, AMY, *et al.*, *The Involvement and Impact of Road Crashes on the Poor: Bangladesh and India Case Studies*, Berkshire, TRL (Published Project Report, núm. 010), julio de 2004, 34 pp.
- ALCÂNTARA VASCONCELOS, EDUARDO, *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2010, 202 pp.
- ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD VIAL, *Estimating Crash Costs*, Ginebra, GRSP, 2003.
- BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO Y ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SURESTE ASIÁTICO, *The Cost of Road Traffic Accidents in the Philippines*, Manila, ADB-Asean Regional Road Safety Program, 2006, 23 pp.
- BANCO DE MÉXICO, “Remesas familiares”, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&sector=1&locale=es>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- BANCO MUNDIAL, “3.12 World Development Indicators: Urbanization”, 2014, disponible en <<http://wdi.worldbank.org/table/3.12>>, página consultada el 12 de agosto de 2014.
- BOB, COUDOU, Y FERNANDO PRIYANTHI, “Mobility as a Human Right”, en *IFRTD*, disponible en <[http://ifrtd.gn.apc.org/new/issues/human\\_right.php](http://ifrtd.gn.apc.org/new/issues/human_right.php)>, página consultada el 9 de septiembre de 2014.
- BURDEN, DAN, “Walkable Streets and Networks”, en Farr, Douglas, *Sustainable Urbanism. Urban Design with Nature*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons, 2007, pp. 151-153.
- CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES, *Caracterización de las defunciones por accidentes de transporte en las zonas metropolitanas de la república mexicana*, México, Ssa, s. f., 55 pp.
- COMISIÓN METROPOLITANA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD, *Estudio integral de transporte y calidad del aire en la zona metropolitana del Valle de México. Tomo 1. Diagnós-*

- tico de las condiciones del transporte y sus implicaciones sobre la calidad del aire en la ZMVM*, México, Cometravi, 1999.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES, “Publicaciones especializadas”, disponible en <<http://conapra.salud.gob.mx/Interior/Especializadas.html>>, página consultada el 12 de agosto de 2014.
- DEPARTAMENTO DE DESARROLLO INTERNACIONAL, *Guidelines for Estimating the Cost of Road Crashes in Developing Countries. Final Report*, Londres, DFID/TRL, mayo de 2003, 49 pp.
- DOMÍNGUEZ VIRGEN, CARLOS, Y MARIE KARAISSL, *Inseguridad vial en México: estimación de costos, comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública*, México, Cátedra Daimler en Cultura y Educación Vial/Centro IDEARSE-Universidad Anáhuac del Norte, 2011, 23 pp.
- EUROPEAN TRANSPORT SAFETY COUNCIL, *Social and Economic Consequences of Road Traffic Injury in Europe*, Bruselas, ETSC, 2007, 47 pp.
- FIDEICOMISO PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, “1. Diagnóstico de la movilidad de las personas en la ciudad de México”, disponible en <<http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- FUNDACIÓN INSTITUTO TECNOLÓGICO PARA LA SEGURIDAD DEL AUTOMÓVIL, *El valor de la seguridad vial. Conocer los costes de los accidentes de tráfico para invertir más en su prevención*, Madrid, FITSA, 2008.
- GARDUÑO ARREDONDO, JAVIER, *Diagnóstico de fondos federales para transporte y accesibilidad urbana. Cómo gastamos nuestros recursos en México en 2011*, México, ITDP México, 2012, 62 pp.
- GUTIÉRREZ, ARLETTE, “Irregulares 90% de los microbuses”, en *El Sol de México*, México, 8 de noviembre de 2010.
- HERCE, MANUEL, *Sobre la movilidad en la ciudad*, Barcelona, Reverté, 2009, 328 pp.
- HIJAR, MARTHA, *et al.*, “Pedestrian traffic injuries in Mexico: a country update”, en *Injury Control and Safety Promotion*, vol. 10, núms. 1-2, marzo-junio de 2003, pp. 37-43.
- INSTITUTO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATAS-TRAL DEL ESTADO DE MÉXICO, “Encuesta de Origen-Destino 2007. Principales resultados”, disponible en <<http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/ENCUESTADEORIGEN/EOD2007.pdf>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas. Conjunto de datos: accidentes de tránsito terrestre, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/accidentes.asp?s=est&c=13159&proy=atus\\_accidentes](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/transporte/accidentes.asp?s=est&c=13159&proy=atus_accidentes)>, página consultada el 12 de agosto de 2014.
- MORA, KARLA, “Aumentan taxis *piratas* en DF, advierten”, en *El Universal*, México, 19 de septiembre de 2013, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/taxis-piratas-aumentan-952079.html>>, página consultada el 26 de noviembre de 2014.
- “NECESARIO CONSIDERAR A LOS ACCIDENTES EMERGENCIA NACIONAL, AFIRMA”, en *La Prensa*, México, 1 de enero de 2010, disponible en <<http://www.oem.com.mx/la-prensa/notas/n1461694.htm>>, página consultada el 3 de septiembre de 2014.
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LESIONES, “Perfil accidentes de tránsito. República Mexicana”, México, Cenapra-Ssa, 2010.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. CENTRO DE PRENSA, “Estado de la salud en el mundo: nuevo estudio sobre la carga mundial de morbilidad”, Ginebra, 27 de octubre de 2008.
- “ORPHANS AND VULNERABLE CHILDREN (OVC)”, presentación preparada por Anne Kielland y el Grupo Temático del Banco Mundial sobre Huérfanos y Niños Vulnerables, noviembre de 2004.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Anuario estadístico 2008*, México, SCT, 2008, 247 pp.
- SUBBARAO, KALANIDHI, Y DIANE COURY, *Reaching Out to Africa's Orphans: A Framework for Public Action*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2004, 164 pp.



# SEGURIDAD HUMANA Y EJERCICIO DEL PERIODISMO EN MÉXICO

Marcela Suárez Escobar\* y Cruz Velázquez Galindo\*\*

---

\* Profesora-investigadora titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco (UAM-A).

\*\* Profesora-investigadora de la UAM-A.

## Resumen

El presente texto analiza la realidad de la labor periodística en México a raíz del clima de violencia generalizada que se ha incrementado en nuestro país en los últimos años, a través del desarrollo doctrinario acerca de la violencia y al observar cómo en el contexto actual ejercer la profesión de periodismo coloca en una situación de vulnerabilidad a quien la desempeña. De igual forma, este texto expone la forma en que la seguridad humana de las y los periodistas se ve amenazada ante la inseguridad imperante en la sociedad mexicana.

*Palabras clave:* periodismo, violencia, impunidad, libertad de expresión, seguridad humana, derechos humanos.

## Introducción

PARA HABLAR DE SEGURIDAD HUMANA, posteriormente de derechos humanos, el derecho a la información y finalmente de violencia y muerte es imprescindible partir de la noción *del ser*.<sup>1</sup> A este respecto Judith Butler plantea la idea de que *la vida* y *el ser* nunca pueden existir fuera de relaciones de poder; y así sugiere la construcción de una nueva ontología corporal que tome en cuenta que *seres* humanos, animales y vegetales están inmersos en normas y organizaciones sociales y políticas que determinan el grado de precariedad o vulnerabilidad de las vidas. Afirma que hay condiciones normativas para la producción de los sujetos que legitiman las vidas y los reconocimientos como tales a los distintos seres, lo que tiene como consecuencia que unos sean completamente identificados como sujetos y otros no, que unas vidas se consideren como tales y otras no, y que unas muertes merezcan llanto y duelo y otras no.<sup>2</sup> Para el tema que nos ocupa el interés de nuestro trabajo radica en que en México unos seres tienen acceso a la seguridad humana y otros no.

## Seguridad humana

Cuando hablamos de *seguridad humana* hablamos de la seguridad centrada en las personas. De acuerdo con el informe de la Comisión de Seguridad Humana

---

<sup>1</sup> Martín Heidegger, *El ser y el tiempo*, México, FCE, 2012, pp. 65-76.

<sup>2</sup> Judith Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, Buenos Aires, Paidós, 2010.

na de las Naciones Unidas titulado *Human Security Now*, significa la protección de las libertades vitales.<sup>3</sup> Comprende la protección de las personas ante amenazas y la creación de elementos básicos para la supervivencia; conjunta la defensa de numerosas libertades frente a privaciones y al miedo, y para actuar individual y personalmente. Quien lucha por ella se interesa en los efectos de la violencia directa como las agresiones y los actos que producen muerte, y de la indirecta como el hambre y las enfermedades; también se preocupa por los elementos de la subjetividad humana como la percepción de la inseguridad, el temor y el miedo. Este concepto también implica el apoyo para la realización de la potenciación de las personas, porque se encuentra vinculado, antes que otra cosa, con el de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

El primer documento de la Organización de las Naciones Unidas en adoptar la definición de seguridad humana fue el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, al incluirla como propuesta cuyo objetivo era liberar a los seres humanos de sus necesidades y temores abarcando siete dimensiones principales de ella: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política.<sup>5</sup> Tiempo después, Canadá aportó al concepto las categorías de cooperación para el desarrollo y seguridad; y enfocó su atención en los conflictos violentos y en temas humanitarios al sostener que entre otros rubros la seguridad humana también debería incluir el aseguramiento de contextos libres de graves amenazas a los derechos de las personas y a su seguridad personal. Se trataba de dirigir la atención de la idea de seguridad humana a la de seguridad de las personas en contra de la violencia física, política y criminal<sup>6</sup> porque, pensando en las raíces de la tradición liberal, sin la seguridad de las personas un

<sup>3</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.

<sup>4</sup> Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, “Seguridad humana. Un estado del arte”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 15 y 16.

<sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>6</sup> Rafael Grasa Hernández, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, p. 36.

Estado no puede garantizar su gobernabilidad ni la existencia de instituciones democráticas. Como consecuencia de la Declaración del Milenio en 2000 se elaboró el documento titulado *Human Security Now*, que integró la noción de seguridad humana a las de derechos humanos y desarrollo humano, y extendió sus alcances a la defensa de la educación, de personas migrantes, a la ayuda de poblaciones en posconflicto y a la lucha contra la pobreza.<sup>7</sup>

De esta manera la seguridad humana quedó inscrita en dos enfoques, uno amplio y otro restringido; el primero se centra en la idea de la *libertad frente a la necesidad* y el segundo en la de *libertad frente al temor*.<sup>8</sup> Este tema respondió entonces al surgimiento de tres ideas fundamentales; que la seguridad se debe enfocar en las personas, que la inseguridad no sólo se refleja en la violencia física sino también en las condiciones de subsistencia poco dignas, y que la seguridad no puede alcanzarse mediante la confrontación ni las armas sino a través de la cooperación y la política.<sup>9</sup> Ello extendió el concepto más allá de una dimensión personal o local hacia la global.

En la búsqueda de la preservación de la vida humana se consideró que los derechos civiles, políticos, económicos y sociales deben ser elementos de la seguridad humana, lo cual fue planteado en las aspiraciones de un nuevo modelo social que busca la reducción de riesgos como los que afectan la ecología y la salud y su detección; la creación de necesidades y deberes como los de prevención y protección; y las responsabilidades gubernamentales, políticas e individuales.<sup>10</sup>

La seguridad humana quedó vinculada así con los derechos humanos y el desarrollo humano, lo que dio inicio a las políticas que consideraron los valores que habría que proteger y las amenazas a la seguridad humana.

Se pensó que los Estados a través de sus políticas públicas tendrían que ser los responsables de la seguridad humana de las personas,<sup>11</sup> porque la relación de los problemas de desarrollo con los de seguridad proporcionaba una nueva

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>8</sup> Karlos Pérez de Armiño, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-64.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>10</sup> Luis González Placencia, *Percepción ciudadana de la inseguridad*, México, UAM-A/FCE (Ciudades seguras, núm. v), 2002, p. 47.

<sup>11</sup> Karlos Pérez de Armiño, *op. cit.*, p. 68.

mirada hacia estos conceptos como instrumentos útiles para la prevención de conflictos y el logro de la paz. Los gobiernos estimaron que la seguridad humana era importante para el logro de la legitimidad.

En México el problema de la carencia de seguridad humana es grande no sólo por los altos índices de violencia y pobreza que existen sino también por la falta de libertad de expresión y de información. La seguridad humana no se refiere a la inseguridad proveniente sólo del espacio económico sino también a la del espacio social, y dentro de éste no abarca únicamente el tema de la política criminal sino también las amenazas que rodean a las libertades que requieren los seres humanos, entre ellas la de expresión e información. Ambas son inherentes al desarrollo humano y en nuestro país actualmente se encuentran ligadas a la violencia.

La inseguridad humana de alguna manera es consecuencia de las relaciones de poder existentes en determinados grupos; y en México la violencia ha provocado un miedo que a decir de Tatiana Beirute debilita las capacidades de la ciudadanía, la fragmenta y reduce sus posibilidades de capital social y de desarrollo.<sup>12</sup>

## **Comunicación, información y libertad**

La libertad constituye la razón de ser de un Estado de derecho; desde el enfoque del derecho implica dos dimensiones; la que promueve el libre desarrollo de las persona sola o en relación con otras, y la que permite su contribución como ciudadano al desarrollo del bien común.<sup>13</sup> Las libertades de expresión y de acceso universal a la información son inherentes a la de pensamiento y ambas son indispensables en cualquier sociedad. De acuerdo con Gregorio Badeni su importancia es tal que desde el punto de vista político la libertad de expresión condiciona la vigencia de las otras libertades, porque la posibilidad de la libre expresión constituye el catalizador que impulsa la actividad humana.<sup>14</sup> Por su

<sup>12</sup> Tatiana Beirute Brealey, “Inseguridad y medios de comunicación en Costa Rica. Reivindicando el derecho a la información”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *op. cit.*, p. 126.

<sup>13</sup> Juan José Ríos Estavillo, *Derecho a la información en México*, México, Porrúa, 2005, p. 84.

<sup>14</sup> Gregorio Badeni, *Tratado de libertad de prensa*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2002, p. 15.

parte, Juan José Ríos Estavillo sostiene que la libertad de información supone la existencia de un derecho a la libre comunicación y/o recepción de información veraz, lo que se traduce en los derechos a informar y ser informado.<sup>15</sup> La libertad jurídica es el conjunto de atributos que la ley otorga o reconoce a una persona y que se concreta en los grupos sociales mediante su transformación en derechos. De esta forma el derecho se convierte en la instancia para el resguardo de las libertades,<sup>16</sup> y cuando nos referimos al concepto de *libertad* en el ámbito de la comunicación el tema central lo constituye la formación de una opinión pública libre.<sup>17</sup>

La libertad de expresión es considerada por los juristas unánimemente como un derecho fundamental. Existe en relación con el Estado y es una libertad que debe estar directa y subjetivamente protegida por él y vinculada con el derecho al no impedimento, es decir, que implica un no derecho a una acción negativa.<sup>18</sup> Jesús Reyes Heróles llegó a afirmar que el derecho a la información es correlativo a la libre expresión<sup>19</sup> y como tal es parte vital de cualquier régimen democrático que aporte garantías para la construcción de un Estado de derecho.<sup>20</sup>

En éste la justicia y prensa independiente constituyen la base indispensable para cualquier ejercicio de gobierno; debe existir el derecho a la libertad de expresión pero también el de elegir información. Jorge Carpizo señalaba que el derecho a la información es el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran este derecho.<sup>21</sup> Sergio López-Ayllón afirma que el concepto de *derecho a la información* implica la libertad de las personas para buscarla o investigarla, la de recibir

<sup>15</sup> Juan José Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 86.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>17</sup> Marc Carrillo, "Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores", en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, p. 404, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.

<sup>18</sup> Sergio López-Ayllón, "El derecho a la información como derecho fundamental", en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *op. cit.*, pp. 157-181.

<sup>19</sup> Citado en Juan José Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 94.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>21</sup> Enrique Cáceres Nieto, "El secreto profesional de los periodistas", en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *op. cit.*, p. 448.

y difundir datos, opiniones e ideas; la de no buscarlas, recibirlas ni difundirlas; y que el Estado no impida ni obligue a buscarlas, recibirlas y difundirlas.<sup>22</sup> En resumen, lo importante es la existencia de una libertad al servicio de una opinión pública libre.<sup>23</sup>

La información es un proceso de comunicación y como tal existen puntos importantes de interacción de ésta con el derecho. Juan José Ríos Estavillo afirma que en el espacio de vinculación entre ambos se encuentran imbricados los conceptos poder, derecho, gobierno, garantías constitucionales, Estado, orden, control y derechos fundamentales.<sup>24</sup> La información está relacionada con el poder político porque, como lo indica Norberto Bobbio, el poder ideológico tiene su fundamento en ciertas formas de saber para ejercer influencia en las conductas ajenas, y porque la característica última del poder político es el monopolio de la coacción.<sup>25</sup> Los conceptos de *información* y *poder* se encuentran unidos porque aquel que genera o administra la primera también posee mecanismos de control que ejercen poder sobre los que carecen de ella.<sup>26</sup>

Respecto de la prensa, el desarrollo democrático se afecta cuando el derecho a la información no se garantiza y no se protegen los derechos de receptores ni de emisores para que se genere y se reciba información veraz y oportuna. Entre las amenazas que la rodean se encuentran la prohibición u obligatoriedad de difundir ideas, la violación al secreto profesional de las y los profesionales de los medios, las presiones coactivas sobre algunas ideologías y los monopolios de medios, y en cuanto a la relación con los gobiernos, están las subvenciones gubernamentales, la censura, los bloqueos a la circulación y venta de los productos y la desaparición de medios y profesionales.

Sin libertad de expresión no hay posibilidad democrática alguna. El gobierno mexicano se ufana de la democracia lograda, pero todavía existen los sobornos a los medios, la publicidad en contra de las opiniones de oposición al régimen y lo más grave, el castigo con la muerte a la libre opinión.

---

<sup>22</sup> Sergio López-Ayllón, *op. cit.*, p. 163.

<sup>23</sup> Véase al respecto Marc Carrillo, *op. cit.*, p. 404.

<sup>24</sup> Juan José Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 28.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 30.

## Realidades de hoy

De 2000 a 2012 perdieron la vida en México 109 periodistas, 76 de ellos durante el gobierno de Felipe Calderón, mientras que el número de decesos se ha ido incrementando a raíz de la política de *guerra contra el narcotráfico*. Organizaciones internacionales como *Reporteros sin Fronteras* y *Artículo 19* señalan a nuestro país como el más peligroso de América Latina para ejercer el periodismo;<sup>27</sup> por su parte, *Press Emblem Campaign* ha indicado que México ocupa el segundo lugar mundial, después de Siria, en materia de asesinatos contra comunicadores.<sup>28</sup> En tanto, *Contralínea* indica que de 105 periodistas muertos, 31 durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, 27 fueron asesinados y cuatro han sido considerados fallecidos al encontrarse desaparecidos desde entonces. En el gobierno calderonista ocurrieron 65 homicidios y 12 desapariciones, además de ataques contra bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los medios. Los sucesos más frecuentes han sido las agresiones directas a la integridad física de las y los profesionales de la comunicación, pero también son recurrentes las amenazas e intimidaciones hacia ellos.

Las muertes se iniciaron en febrero de 2000, dos meses después del inicio del periodo presidencial de Vicente Fox, cuando fue ejecutado el reportero Luis Roberto Cruz Martínez, de la revista *Multicosas* de Tamaulipas. Ese año le siguieron los homicidios de los periodistas José Barbosa Bejarano y José Ramírez Puente en Chihuahua, Pablo Pineda en Tamaulipas y Hugo Sánchez Eustaquio en el Estado de México.<sup>29</sup> Los crímenes han quedado impunes a pesar de la existencia de un Comité para la Protección de los Periodistas. En 2001 murieron tres periodistas en Chihuahua, Tamaulipas y Durango; se registraron en 2002 dos más en Ve-

<sup>27</sup> Mariela Paredes, “Panismo: 109 periodistas asesinados o desaparecidos”, en *Contralínea*, núm. 282, México, 3 de mayo de 2012, disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/05/03/panismo-107-periodistas-asesinados-desaparecidos/>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

<sup>28</sup> “México, el segundo país con más periodistas asesinados en 2012”, en *Aristegui noticias*, México, 2 de julio de 2012, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/0207/mexico/mexico-el-segundo-pais-con-mas-periodistas-asesinados-en-2012/>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

<sup>29</sup> Manuel Carvallo, “Dejan gobiernos panistas 97 periodistas asesinados”, en *La Prensa*, México, 8 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2723941.htm>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

racruz y Tamaulipas, y en 2003 hubo uno en Guerrero. En 2004 ocurrieron cinco decesos más: dos en Tamaulipas y el resto en Guerrero, Baja California y Sinaloa. En 2005 la cifra ascendió a cinco asesinatos, dos en Veracruz, dos en Tamaulipas y uno en Jalisco. En el último año de gobierno del entonces presidente Vicente Fox se verificaron 11 ejecuciones de periodistas en Coahuila, Michoacán, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Tamaulipas, Guerrero, Distrito Federal y Veracruz.

La administración presidencial de Felipe Calderón Hinojosa se inició con el homicidio de Raúl Marcial Pérez, comerciante del periódico *El Gráfico* de Oaxaca. En 2007 perecieron ocho trabajadores de la información en Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Sonora y Oaxaca. El año más violento para la prensa mexicana fue 2008, ya que las cifras registradas contabilizaron 14 muertes, entre reporteros y fotógrafos, tres de los cuales ocurrieron en Chihuahua, dos en Tamaulipas, dos en el Estado de México, dos en Oaxaca, y uno en el Distrito Federal, Veracruz, Baja California, Tabasco y Michoacán. En 2009 fallecieron 13 trabajadores de la información en Veracruz, Quintana Roo, Jalisco, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Durango y Michoacán. En 2010 Reporteros sin Fronteras documentó 14 asesinatos en Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua, Sinaloa, Coahuila, Estado de México y Nuevo León; mientras que organizaciones no gubernamentales señalaron que en 2011 se llevaron a cabo 11 homicidios en Nuevo León, Sonora, Estado de México, Sinaloa, Tamaulipas, Distrito Federal y Veracruz.

En 2012 fueron asesinados cinco reporteros, cuatro de ellos en Veracruz y uno en Nuevo León, sin que se hayan detenido a los culpables.

Los estados más peligrosos para ejercer la profesión de comunicador fueron Tamaulipas, Veracruz y Guerrero durante el gobierno foxista; y Chihuahua, Michoacán, Guerrero y Oaxaca en la administración de Felipe Calderón.<sup>30</sup> En particular, las agresiones contra reporteros gráficos se han incrementado a partir de 2009;<sup>31</sup> sin embargo, las autoridades han hecho caso omiso en la mayoría de las ocasiones, ya que al culpar al *crimen organizado* justifican su falta de acción.<sup>32</sup> Todo esto refleja la carencia de una política de protección para las y

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Mariela Paredes, *op. cit.*

<sup>32</sup> Mariana Rosales Morales, “Sexenio de FCH concluirá como el más violento para el periodismo; con el PRI se mantendría tendencia: ONG”, en *sinembargo.mx*, México, 31 de julio de 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/31-07-2012/315953>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

los trabajadores de la comunicación en un espacio de casi total impunidad que permite una violencia sin límites.

## La violencia

Todos los sujetos se constituyen como tales en el marco de condiciones normativas que legitiman las vidas y los reconocimientos de las personas, las muertes, las vidas y la violencia se enmarcan en ciertas normas de reconocibilidad y esquemas de inteligibilidad<sup>33</sup> que siempre implican una ontología social específica y se encuentran inscritos en determinadas construcciones de la realidad enmarcadas por formas de conocimiento, organización social y poder particulares. Los cuerpos de estos sujetos en todo momento están expuestos a fuerzas sociales y políticas, por lo que son vulnerables.<sup>34</sup>

En el México actual las personas están expuestas a grandes dosis de violencia que van más allá de lo culturalmente aceptado; algo que rebasa la tácita, la pequeña e inherente a todo contacto social y que Slavoj Žižek llama objetiva; la invisible que siempre existe en las sociedades y que “sostiene la normalidad de nivel cero contra lo que se percibe en el grupo como subjetivamente violento”.<sup>35</sup> Vivimos en una cultura de la violencia y, a decir de Alberto Constante, ésta produce cultura cuando invade territorios antes apacibles, cuando la amenaza y acción se adoptan como razones supremas y cuando se le considera como el único procedimiento eficaz.<sup>36</sup> Una violencia que, como señala Raymundo Mier, es un acontecimiento de sentido surgido de patrones de significación.<sup>37</sup> En su crítica desde un contexto ético, Walter Benjamin, sostiene<sup>38</sup> que en la modernidad ésta ha dejado de ser un medio para convertirse en un elemento estructural; y la que Hannah Arendt

<sup>33</sup> Judith Butler, *op. cit.*, pp. 17-24.

<sup>34</sup> Judith Butler, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006.

<sup>35</sup> Slavoj Žižek, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Barcelona, Paidós, 2009, p. 10.

<sup>36</sup> Alberto Constante, “Uniformidad y ubicuidad de la violencia”, en Marco A. Jiménez (ed.), *Subversión de la violencia*, México, UNAM, 2007, p. 80.

<sup>37</sup> Raymundo Mier, “Notas sobre la violencia: las figuras y el pensamiento de la discordia”, en Marco A. Jiménez (ed.), *op. cit.*, p. 108.

<sup>38</sup> Walter Benjamin, *Para una crítica de la violencia*, México, Premià (col. La nave de los locos, núm. 77), 1978.

plantea que es regida por las categorías medios-fin cuya principal característica es la continua amenaza de que el fin sea superado por los medios.<sup>39</sup>

Es una violencia que ya no vemos pero que existe, y que de acuerdo con Constante ha generado en muchos grupos una especie de *indiferencia moral*<sup>40</sup> que ha tenido como consecuencia la existencia de una realidad compleja manifestada en conductas que causan dolor, en violencia cotidiana, en ideas y creencias, en actitudes valorativas, en palabras y actos de comunicación verbal, y no verbal y en realidades sociales e históricas.<sup>41</sup> Raymundo Mier menciona que actualmente ésta exige la certeza sobre el dolor del otro, la negación de la piedad y el apuntalamiento de la amenaza en el miedo,<sup>42</sup> lo que ha convertido a este último en un componente muy importante de la subjetividad contemporánea que es utilizado comúnmente como medio de control social.

De esta manera en México, en la supuesta lucha contra la violencia aparente, la fuerza del Estado y la de los grupos dominantes han generado otra igual de grave que se justifica en nombre de la autodefensa y el incremento de aquella que ejerce la ley. Estamos inmersos en una violencia que conlleva el peligro de perder el asombro frente al dolor ajeno y los muertos, porque ella también se encuentra en la indiferencia ante el dolor y la muerte.

En el sexenio anterior, el gobierno mexicano emprendió una supuesta *guerra* –por demás fallida y torpe– contra la delincuencia organizada, la cual ha tenido como consecuencia una escalada de violencia sin precedentes en todo el país y miles de muertos, entre ellos civiles –hombres, mujeres y niños–; miembros del Ejército, la policía, la armada; delincuentes, y más de un centenar de trabajadores de la información.

Sus existencias vulnerables han desaparecido como resultado de la puesta en práctica de la ideología de un poder gubernamental débil que ha defendido la represión y la violencia en aras de un control social mistificado. La aplicación de la ley para el logro del orden ha sido el disfraz para justificar la violencia y muerte de *muchos otros* cuyas vidas no importan. En innumerables ocasiones esta supuesta *guerra* ha dejado de lado la relación que debe existir entre política

<sup>39</sup> Hannah Arendt, *Sobre la violencia*, Madrid, Alianza, 2010, pp. 10-12.

<sup>40</sup> Alberto Constante, *op. cit.*, p. 92.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>42</sup> Raymundo Mier, *op. cit.*, p. 101.

criminal y protección de bienes jurídicos. Todo esto puede constituir lo que Judith Butler señala como una nueva forma de dominación donde se ejerce el control cuando unos cuerpos se encuentran amenazados por otros –algunos perdibles y otros no–, donde no todas las vidas, a pesar de la precariedad generalizada, son iguales, donde unos muertos son llorados y otros no, donde hay una distribución diferencial de la carencia y también del duelo.<sup>43</sup> En México, cuando los sujetos desaparecen, unos son buscados y otros no; unos muertos son llorados y otros son simplemente considerados *pérdidas colaterales*, y mirados con gran indiferencia.

Esta reflexión nos puede conducir al tema de la violencia política que ejerce el Estado y que practican los sujetos ante él, pero también puede llevarnos a cavi- lar sobre el poder. ¿Podría pensarse que la violencia es una expresión de poder? ¿La oleada de violencia en México habrá correspondido a un fortalecimiento de poder del Estado? ¿Las acciones gubernamentales habrán garantizado con los operativos policiacos la seguridad humana? Hannah Arendt señala que el poder es un fin en sí mismo que precede a los objetos y que nunca es un medio para un objetivo; afirma que a diferencia de la violencia, que siempre requiere justificación, el poder no necesita justificación pero sí legitimidad.<sup>44</sup>

La autora sostiene que el poder y la violencia son fenómenos distintos pero que pueden aparecer juntos; que no son sinónimos y que tampoco la segunda es prerequisite del primero; reitera que ella surge cuando él es débil y que finalmente puede desaparecerlo.<sup>45</sup> Juan María Terradillos manifiesta que una estructura de poder que actúa al margen del derecho no puede llamarse Estado y que la razón jurídica del Estado de derecho no conoce amigos o enemigos sino sólo delitos y sujetos responsables.<sup>46</sup> El gobierno mexicano ha desatado una ola de violencia en donde las garantías se han olvidado y la guerra sólo puede expresar sufrimientos injustos.

<sup>43</sup> Judith Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, op. cit., p. 54.

<sup>44</sup> Hannah Arendt, op. cit., pp. 70-75.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Juan María Terradillos Basoco, “Libertad o represión: una lectura desde el derecho penal”, en Marcela Suárez (coord.), *Voces para la libertad. Reflexiones sobre la represión*, México, EON/UAM-A, 2009, p. 252.

Un poder verdadero no recurre a la violencia porque siempre requiere consenso. El poder no es tema de mando-obediencia sino de acciones concertadas; requiere de opinión, pero silenciar a las y los comunicadores con la muerte sólo ha conseguido debilitar a los homicidas. ¿A quién conviene el silencio de las y los profesionales de la comunicación? ¿A qué grupo interesa su desaparición? ¿Por qué los homicidas gozan de impunidad? Si el poder se logra por consenso resulta contradictorio ejercer la violencia contra las y los gobernados para sostenerlo, pues esta puede destruir al poder pero nunca construirlo. Si los gobiernos requieren de poderes mediáticos para sostener el consenso, ¿por qué no se protege a sus representantes?, ¿por qué no se castigan los crímenes?, ¿qué sucede con la censura?, ¿ésta causó las muertes?, ¿y con la invisibilidad de estas muertes se está construyendo una nueva censura?

*¿Dónde están los muertos?*

¿Asumir una posición de indiferencia o silencio ante los muertos nos puede convertir en lo que Susan Sontag<sup>47</sup> denomina *monstruos morales*? Ante la idea de indiferencia, ¿será que lo espeluznante de los miles de muertos ya nos impide ver? Y frente a esto, ¿cómo se deletrea la noción de derechos humanos?

## Reflexión no final

Actualmente en México hay muertos, muchos de los cuales proceden de una violencia estructural que pulula impune en todos los rincones. El periodismo mexicano se está cubriendo de sangre; juega con ella en su tinte rojo, en su nota roja, pero a la vez sufre la sangre perdida de muchos de sus comunicadores.

Esos muertos, de acuerdo con Susan Sotang, ya no son mirados; y según Judith Butler ya no son llorados. ¿Será que en nuestro país ya hay muertos que no importan? ¿Se les etiquetó como delincuentes o como daño colateral? ¿Será que ya no existen acuerdos intersubjetivos que en un solo lenguaje reconozcan *lo violento*?<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Susan Sontag, *Ante el dolor de los demás*, México, Punto de Lectura, 2003, pp. 131-144.

<sup>48</sup> Alberto Constante, *op. cit.*, p. 71.

¿Qué posibilidades democráticas puede tener un país cuyos ciudadanos carecen de libertad de expresión y de seguridad humana? ¿Qué modelo social tendrá que buscarse o, como señala González Placencia,<sup>49</sup> qué sistema conceptual? O, a decir de Butler,<sup>50</sup> ¿la vulnerabilidad y la agresión podrán ser puntos de partida para una vida política?

¿Será que nuestra única esperanza es luchar por el logro de una verdadera seguridad humana, porque la pasividad paraliza los sentimientos y la vulnerabilidad sí puede ser punto de partida para una nueva vida política?

## Apéndice

Los trabajadores de la comunicación fallecidos en el periodo comprendido entre 2000 y junio de 2012 no sólo son cifras; aquí están sus nombres: José Barbosa, Luis Roberto Cruz, Pablo Pineda, José Ramírez, Hugo Sánchez, Humberto Méndez, José Luis Ortega, Saúl Arturo Martínez, Félix Alonso Fernández, José Miranda, Rafael Villafuerte, Roberto Mora, Leodegario Aguilera, Francisco Javier Ortiz, Francisco Arratia, Gregorio Rodríguez, Raúl Gibb, Guadalupe García, José Reyes, Hugo Barragán, Julio César Pérez, José Valdés, Jaime Arturo Olvera, Rosendo Pardo, Enrique Perea, Bradley Roland Will, Ramiro Téllez, Misael Tamayo, José Manuel Nava, Roberto Marco García, Adolfo Sánchez Guzmán, Raúl Marcial Pérez, Gerardo Guerrero, Amado Ramírez, Saúl Noé Martínez, Mateo Cortés, Flor Vázquez, Agustín López Nolasco, Gastón Alonso Acosta, Gerardo Israel García, Claudia Rodríguez, Francisco Ortiz Monroy, Alfonso Cruz, Bonifacio Cruz Santiago, José Luis Villanueva, Teresa Bautista, Felicitas Martínez, Candelario Pérez, Alejandro Fonseca, Miguel Ángel Villagómez, David García Monroy, Francisco Javier Salas, José Armando Rodríguez, Raúl Martínez López, Jean Paul Ibarra, Luis Daniel Méndez, Juan Carlos Hernández, Carlos Ortega, Eliseo Barrón, Martín Javier Miranda, Ernesto Montañez, Juan Daniel Martínez, Norberto Miranda, Fabián Ramírez, Vladimir Antuna, José Emilio Galindo, Alberto Velázquez, José Luis Romero, Va-

<sup>49</sup> Luis González Placencia, *op. cit.*

<sup>50</sup> Judith Butler, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, *op. cit.*, p. 13.

lentín Valdés, Jorge Ochoa, Jorge Rábago, Evaristo Pacheco, Enrique Villicaña, Miguel Ángel Bueno, Juan Francisco Rodríguez, María Elva Hernández, Hugo Alfredo Olivera, Marco Aurelio Martínez, Guillermo Alcázar, Luis Carlos Santiago, Carlos Alberto Guajardo, Luis Emmanuel Ruiz, Noel López, Pablo Ruelas, Miguel Ángel López, Misael López Solana, Ángel Castillo, Yolanda Ordaz, Humberto Millán, Ana María Marcela Yarce, Rocío González Trápaga, María Elizabeth Macías, Raúl Garza, Regina Martínez Pérez, Gabriel Hüge, Guillermo Luna, René Orta, Marco Antonio Ávila, Stephany Cardoso y Víctor Báez.<sup>51</sup>

## Bibliografía

ARENDRT, HANNAH, *Sobre la violencia*, Madrid, Alianza, 2010.

“ASCIENDE A 98 EL NÚMERO DE PERIODISTAS ASESINADOS DESDE 2000”, en *Ciudad capital. Vocero virtual de la sociedad civil*, México, 21 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.ciudadcapital.com.mx/archives/45576>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

BADENI, GREGORIO, *Tratado de libertad de prensa*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2002, 848 pp.

BEIRUTE BREALEY, TATIANA, “Inseguridad y medios de comunicación en Costa Rica. Reivindicando el derecho a la información”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 115-131.

BENJAMIN, WALTER, *Para una crítica de la violencia*, México, Premià (col. La nave de los locos, núm. 77), 1978, 219 pp.

BUTLER, JUDITH, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, Buenos Aires, Paidós, 2010, 200 pp.

———, *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires, Paidós, 2006, 192 pp.

CÁCERES NIETO, ENRIQUE, “El secreto profesional de los periodistas”, en Carpijo, Jorge, y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto

---

<sup>51</sup> Mariela Paredes, *op. cit.*; y “Asciende a 98 el número de periodistas asesinados desde 2000”, en *Ciudad capital. Vocero virtual de la sociedad civil*, México, 21 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.ciudadcapital.com.mx/archives/45576>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.

- de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 447-478, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.
- CARREÑO CARLÓN, JOSÉ, Y ERNESTO VILLANUEVA, “Derecho de Información en México”, en Carreño Carlón, José, *et al.* (coords.), *Temas fundamentales de derecho de la información en Iberoamérica*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- CARRILLO, MARC, “Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores”, en Carpizo, Jorge, y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 401-434, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.
- CARVALLO, MANUEL, “Dejan gobiernos panistas 97 periodistas asesinados”, en *La Prensa*, México, 8 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2723941.htm>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- CONSTANTE, ALBERTO, “Uniformidad y ubicuidad de la violencia”, en Jiménez, Marco A. (ed.), *Subversión de la violencia*, México, UNAM, 2007, pp. 63-95.
- DECLARACIÓN DEL MILENIO, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/2 del 8 de septiembre de 2000.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, LUIS, *Percepción ciudadana de la inseguridad*, México, UAM-A/FCE (Ciudades seguras, núm. v), 2002, 248 pp.
- GRASA HERNÁNDEZ, RAFAEL, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 9-46.
- HEIDEGGER, MARTÍN, *El ser y el tiempo*, México, FCE, 2012.
- LÓPEZ-AYLLÓN, SERGIO, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge, y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 37), 2000, pp. 157-181, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=7>>, página consultada el 20 de noviembre de 2014.

- “MÉXICO, EL SEGUNDO PAÍS CON MÁS PERIODISTAS ASESINADOS EN 2012”, en *Aristegui noticias*, México, 2 de julio de 2012, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/0207/mexico/mexico-el-segundo-pais-con-mas-periodistas-asesinados-en-2012/>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.
- MIER, RAYMUNDO, “Notas sobre la violencia: las figuras y el pensamiento de la discordia”, en Jiménez, Marco A. (ed.), *Subversión de la violencia*, México, UNAM, 2007, pp. 97-146.
- PAREDES, MARIELA, “Panismo: 109 periodistas asesinados o desaparecidos”, en *Contralínea*, núm. 282, México, 3 de mayo de 2012, disponible en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/05/03/panismo-107-periodistas-asesinados-desaparecidos/>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre de 2006-enero de 2007, pp. 59-77.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.
- RÍOS ESTAVILLO, JUAN JOSÉ, *Derecho a la información en México*, México, Porrúa, 2005, 323 pp.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, Y ANDREA ÁLVAREZ MARÍN, “Seguridad humana. Un estado del arte”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, San José, Flacso/CAF, 2012, pp. 9-32.
- ROSALES MORALES, MARIANA, “Sexenio de FCH concluirá como el más violento para el periodismo; con el PRI se mantendría tendencia: ONG”, en *sinembargo.mx*, México, 31 de julio de 2012, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/31-07-2012/315953>>, página consultada el 4 de agosto de 2014.
- SONTAG, SUSAN, *Ante el dolor de los demás*, México, Punto de Lectura, 2003.
- TERRADILLOS BASOCO, JUAN MARÍA, “Libertad o represión: una lectura desde el derecho penal”, en Suárez, Marcela (coord.), *Voces para la libertad. Reflexiones sobre la represión*, México, EON/UAM-A, 2009, pp. 243-259.
- ZIZEK, SLAVOJ, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Barcelona, Paidós, 2009, 287 pp.

# COMERCIO AMBULANTE E INFORMALIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Luis González Placencia\* y Diana M. Magaña Hernández\*\*

---

\* Psicólogo y sociólogo del derecho. Profesor-investigador del Centro de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

\*\* Abogada y profesora en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

## **Resumen**

En el presente texto se elabora un análisis sobre el comercio ambulante y las diversas formas en que éste se vincula con escenarios de informalidad y formalidad. Para ello se realiza una concisa revisión histórica y doctrinaria de la manera en que ha evolucionado el fenómeno del comercio ambulante en la ciudad de México y el papel que en su existencia juega y debería jugar el Estado. Asimismo, se enfatiza la necesidad de reconsiderar los estudios correspondientes desde una lógica integral que se oriente al respeto a los derechos y a la consecución de la seguridad humana de las personas que viven este fenómeno.

*Palabras clave:* comercio ambulante, informalidad, formalidad, seguridad humana, derechos humanos.

## Introducción

PARA QUIENES NACIERON DESPUÉS de la década de los setenta en la ciudad de México –y hoy suelen transitar a pie por sus calles– resulta absolutamente normal apreciar como parte del paisaje urbano las largas filas de puestos que se ubican en ambas aceras de las calles y en las escaleras de entrada a las estaciones del Metro; e incluso esa especie de villas formadas por múltiples tendejones de colores con mesas y mostradores improvisados que muestran artículos a la venta en las afueras de las estaciones terminales y paraderos del transporte público de la capital. Sin temor –pero al mismo tiempo sin alternativa–, miles de personas circulan a través de sus senderos con el riesgo que representan las redes de cables que mediante *diablitos* alimentan los focos que débilmente iluminan cada puesto, o los tanques de gas que proporcionan el calor que, transformado en fuego, sirve para cocinar tacos, quesadillas, guisos y demás alimentos que sacian el hambre o el antojo de las y los ciudadanos que, a fuerza de tener que atravesar estos mercados, se convierten –aun sin quererlo– en *marchantes*.

En los años ochenta el fenómeno también invadió los vagones del Metro, pero esta vez con un formato itinerante que se despliega como un ejército de personas que van de vagón en vagón, con diversas estrategias de persuasión que incluyen mochilas a la espalda que les hacen parecer altavoces ambulantes o con pintorescos sonnetes que dejan saber que uno necesita lo que ellos venden; ofrecen de todo mientras se cuidan de no ser descubiertos por los guardias del orden que trabajan en este medio de transporte. Sólo en dicho espacio subterráneo el número de viajeros representa un mercado de por lo menos cuatro millones de potenciales clientes al día.

Desde luego que ello no es de ningún modo privativo de la ciudad de México; es común ver en mayor o menor medida tales escenarios de venta informal en otras urbes del país y de otros países en Centro y Sudamérica.

Sin duda hay factores económicos que subyacen a la proliferación de esta problemática que –íntimamente relacionada con la marginalidad y la desigualdad, en la actualidad tiene que ver además con interacciones complejas que se dan en los ámbitos de la economía, la política e incluso el delito, los cuales se entrecruzan y superponen para dar lugar a procesos que diluyen la línea que se supone que existe entre la economía legal y la criminal. En todo caso –como se verá más adelante– las políticas gubernamentales, particularmente en el Distrito Federal, no sólo no han logrado evitar el ambulante sino que de modo paulatino han construido un nuevo actor social que hoy tiene relevancia tanto política como económica, y no sólo en el ámbito de la legalidad. Desde esta perspectiva, el fomento de las relaciones de informalidad que se encuentra detrás de dicho fenómeno podría ayudar a explicar, a manera de posibilidad, el tipo de relaciones que se dan dentro de la economía criminal.

Por tal motivo es importante evitar que la política pública aborde el tema a partir de una óptica de la seguridad pública o el restablecimiento del orden social. En nuestra opinión, esa tarea exige un marco más amplio como el que proveen los recientes aportes de quienes han planteado el concepto de seguridad humana, el cual indudablemente resulta a la vez más comprehensivo y eficiente debido a que permite una ubicación con base en las inseguridades estructurales a las que se refiere ese concepto.<sup>1</sup>

Ante la complejidad del tratamiento que proponemos, el objetivo de este texto será aportar elementos para comprender la dinámica del ambulante al orientar su análisis desde el punto de vista de la seguridad humana, aunque ello sin duda requerirá de posteriores aproximaciones.

---

<sup>1</sup> Sobre la aproximación a la seguridad humana a la que nos referimos en este texto véase Juan Pablo Fernández Pereira, *La seguridad humana*, Barcelona, Ariel, 2006.

## Algunos antecedentes

De acuerdo con diversos autores, los problemas relacionados con el comercio ambulante se remontan a la época colonial, cuando por primera vez se intentó regular una práctica que posee claras raíces prehispánicas.<sup>2</sup> De hecho no pocos estudios han señalado la forma en que la tradición de uso de espacios abiertos para el comercio, y otras actividades que tenían gran importancia en la antigua Tenochtitlán se expresaba como una suerte de *agorafilia*,<sup>3</sup> lo cual explica por qué a pesar de los múltiples intentos que se han hecho desde el siglo XVIII para *encerrear* el comercio éste nunca ha dejado las calles. Por otro lado, se ha llamado la atención sobre el componente clasista que a partir del siglo XIX ha intentado ver como un mecanismo de civilización y modernización la distinción entre quienes venden en un local ordenado, cerrado y sometido a diversos tipos de control y sanidad –generalmente propietarios de origen criollo o mestizo– y quienes lo hacen en las calles –sobre todo personas indígenas a quienes se les estigmatiza por resistirse a abandonar sus prácticas precoloniales.

Sin embargo, este rol subalterno del comercio callejero adquiriría una mayor relevancia durante la segunda mitad del siglo XX cuando Ernesto P. Uru-churtu, regente de la ciudad de México entre 1952 y 1966, llevó a cabo el primer gran intento –en buena medida exitoso– para reordenarlo.

Éste ideó un mecanismo inteligente, aunque no exento de oportunismo político, para poner bajo control el comercio ambulante, el cual a grandes rasgos se basó en la construcción de mercados públicos que serían espacios seguros y con servicios básicos para el comercio, en donde habría locales abiertos al interior que estarían insertos en un gran edificio de una planta cerrado al exterior. No obstante, el acceso a estos nuevos locales se condicionó a que las y los comerciantes se organizaran alrededor de liderazgos reconocidos por el gobierno. Fieles a la tradición corporativista del Partido Revolucionario Insti-

<sup>2</sup> Véanse Édgar Esquivel (coord.), *La república informal. El ambulante en la ciudad de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITESM-CEM, 2008; y Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, abril-junio de 2010, pp. 195-224.

<sup>3</sup> Del griego *agora*, plaza pública; y *philia*, amor, afecto o predilección, literalmente significa “preferencia por los espacios abiertos”.

tucional (PRI) del siglo XX, los vendedores ambulantes constituían sin duda un gremio potencial que podría reforzar al sector obrero que era el de más reciente incorporación al partido en el gobierno. Como lo ha señalado John C. Cross,<sup>4</sup> la creación de estos liderazgos planteó a las y los vendedores individuales la disyuntiva de agremiarse o desaparecer, lo que fortaleció los liderazgos. Los términos de la negociación eran claros: la prestación, por una parte, consistiría en que el gobierno asegurara espacios en los nuevos mercados; la contraprestación, por la otra, implicaría la afiliación al partido y, en consecuencia, el voto por éste.

La visión del entonces regente parece haber sido clara, pues el resultado de este proceso fue el nacimiento de un nuevo actor político en la ciudad que, sobre todo la figura del líder, representaba y era capaz de movilizar a un importante colectivo que respaldara al gobierno y al partido en el poder. A cambio, el líder tendría que luchar para mejorar las condiciones de los miembros de su organización. Con ello se construiría un círculo virtuoso con ganancias alrededor de una cadena de beneficios para todos los involucrados: a las y los vendedores la agrupación les garantizaba espacios y posibilidades para vender con libertad y seguridad a cambio de apoyar mítines y otros actos partidistas; mientras que el gobierno y el partido ganaron votos y desde luego un nuevo contingente de apoyo. Por su parte, los logros frente a sus representados fortalecían al líder, lo que a su vez facilitaba el poder de convocatoria que éste requería para apoyar al gobierno y movilizar votos para el partido; como reconocimiento a esa capacidad, el gobierno incrementaría las *prestaciones* para los representados, que básicamente consistían en el otorgamiento de más espacios. Una vez que cesó el programa de mercados públicos y todos los espacios dentro de ellos habían sido otorgados, mantener el compromiso debió suponer echar mano del espacio disponible: las calles, nuevamente. Así, desde mediados de los años sesenta y hasta los noventa la venta ambulante se fue expandiendo notablemente.

La llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari significó en el ámbito de la ciudad de México un nuevo intento para ordenar el comercio ambulante. El entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel

---

<sup>4</sup> John C. Cross, “Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulante en la ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 93-115.

Camacho Solís, utilizó una estrategia similar a la que tres décadas antes había dado resultado a Uruchurtu, aunque con diferencias que a la postre fueron significativas, y esta vez el resultado no sería el esperado. Por una parte, los lugares pensados para el venta ambulante en esta ocasión eran locales comerciales cerrados en el interior de plazas que se hallarían en estructuras de más de un piso, a veces dentro de edificios ya existentes y otras en instalaciones hechas ex profeso para ello; por la otra, en esta ocasión el objetivo fue venderlas –y no simplemente otorgarlas como en el pasado– a sus nuevos propietarios, quienes adquirieron créditos para tales fines. Pero quizá la diferencia más importante fue que Manuel Camacho tuvo que negociar con organizaciones ya formadas, empoderadas y habituadas a pactar con el gobierno para obtener beneficios no sólo a cambio de apoyos sino también con la amenaza de presión política y de coqueteos con la oposición.

Esa circunstancia debió significar un importante desafío para implementar una decisión que, según han documentado algunos autores, estaba tomada e incluso planeada con mucha anticipación y que consistía en un operativo policial destinado a no permitir a los comerciantes ambulantes tomar las calles para colocar sus puestos. Asimismo, dichos autores señalan un suceso ocurrido en el Metro de la ciudad de México que *empujó* a los líderes a repensar sus negativas y condicionamientos: un pasajero perdió la vida a manos de un vendedor ambulante; ello permitió crear una imagen de inseguridad y peligro alrededor de esta actividad que provocó un cambio muy importante en la relación entre el gobierno y las organizaciones de vendedores callejeros mediada por la amenaza de usar en su contra a la policía y al sistema de justicia penal. De este modo las organizaciones finalmente aceptaron que sus agremiados se trasladaran a los nuevos locales en las plazas comerciales. Como corolario, en 1993 se expidió un bando para prohibir la venta ambulante en el Centro Histórico.<sup>5</sup>

Sin embargo, como es bien sabido, en menos de un año el fenómeno volvió a las calles. Por una parte, la crisis económica por la que atravesó el país dificultó que las y los propietarios de los nuevos locales se hicieran cargo de sus deudas, además de que otros factores se hicieron visibles. Por la otra, el estar en edificios cerrados de por lo menos dos plantas y con disposiciones capricho-

---

<sup>5</sup> Sobre esto véanse, Édgar Esquivel (coord.), *op. cit.*; y John C. Cross, *op. cit.*

sas seguramente dificultaba el acceso de las y los clientes a los nuevos locales. Cabe pensar que es posible que aquellos ubicados cerca de los accesos desde la calle o en el primer nivel tendrían mayores posibilidades de ser visitados y, por tanto, vender, que los que se hallaban más lejos o a los que era necesario acceder mediante una escalera, lo que daba a los primeros una notoria ventaja sobre los demás. También se argumentó que la sola idea de estar en una plaza era motivo para que las personas pensarán que ahí los precios serían más altos que en los puestos callejeros.<sup>6</sup> En todo caso, las y los nuevos propietarios tenían una conciencia clara de que la calle era el mejor escaparate para sus ventas y ello se reflejó en el abandono de los locales, en su arrendamiento a miembros de sus redes de comerciantes y en el uso que algunos les dieron a manera de bodegas. Todo esto significó una especie de desdoblamiento que multiplicó el número de vendedores ambulantes y de organizaciones en que se agrupaban.

A 20 años de aquel intento el fenómeno del ambulante se ha diversificado y complejizado. En su oferta tradicional de alimentos y artículos de muy bajo precio han ido incorporando mercancías ilegales, piratería e incluso armas y drogas, por lo que actualmente es concebido no sólo como un problema de la vía pública sino incluso como una clara manifestación de servidumbre y –como lo apuntamos anteriormente– un problema de inseguridad.

No obstante, el comercio ambulante es un buen ejemplo de una actividad que es un problema y a la vez una solución. Representa una de las pocas alternativas de empleo en las que, por lo menos en principio, se requiere poco en términos de dinero, casi nada en lo que se refiere a trámites burocráticos y de hecho nada en cuanto al fisco, lo que plantea para miles de personas una vía relativamente sencilla para sobrevivir. Pero lo que permite la subsistencia de algunas personas se ha constituido en una preocupación y un obstáculo para la cotidianidad de otras. Sin duda, lo es para el comercio establecido que encuentra en el ambulante una forma de competencia desleal que no sólo les disputa clientela debido a los bajos precios que ofrece sino que también precisamente la evasión tributaria y otros comportamientos legales e ilegales –como la baja

---

<sup>6</sup> Véase Caroline Stamm, “La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el centro histórico de la ciudad de México”, en *Trace*, núm. 51, junio de 2007, pp. 83-93.

calidad de los productos e incluso el robo o la piratería— es lo que le permite mantener precios tan accesibles.

Lo cierto es que al analizar las soluciones que se han ensayado en las últimas décadas queda claro que los esfuerzos de los distintos gobiernos por contener el ambulante no han tenido éxito e incluso han sido condición para potenciarlo, reproducirlo y complejizarlo, lo que deja en claro que el tema no puede ser planteado de forma simplista o maniquea. No se trata sólo de poner orden frente al desorden ni de asumir una actitud proteccionista con las y los vendedores ambulantes; el desafío consiste más bien en entender qué consecuencias han tenido esas políticas y cómo han contribuido a potenciar, reproducir y complejizar dicho fenómeno hasta llegar a como se encuentra hoy en día.

### **¿Qué es la informalidad?**

La evidencia de que da cuenta la literatura sobre el tema permite suponer en términos genéricos que la informalidad es variable dependiente de la formalidad. En otras palabras, no son ámbitos independientes que, aun cuando se desarrollen con lógicas parecidas, a la postre resultan divergentes sino que uno necesita del otro, lo cual implica ejes que los articulan. En el caso del ambulante, es claro que con frecuencia ha sido definido por contraste respecto del comercio formalmente establecido; sin embargo, esta definición es por lo menos elusiva. Entonces es necesario definir, con el fin de crear una hipótesis, desde dónde se categoriza al ambulante como informalidad.

Si se asumiera que éste tiene como características su ubicación en el espacio público, la ausencia de controles sanitarios y tributarios, y la baja calidad de sus productos se correría el riesgo de agrupar actividades que no siempre responden a lo que en el imaginario público se entiende como ambulante. Pensemos, por ejemplo, en aquellas plazas denominadas bazares que emergieron en la ciudad a finales de los años ochenta, las cuales se hallaban en diversos puntos que les dieron su nombre: Peritrece —denominado de ese modo por su cercanía con el Periférico Sur y las instalaciones de lo que entonces era el canal 13 de televisión, Imevisión, pero sin duda para hacer clara alusión a Perisur, uno de los primeros y más afamados *malls* de la capital—, Pericoapa —hermano menor del anterior, también ubicado cerca del Periférico pero más al sur de la

ciudad, en la zona de Villa Coapa– o el bazar del Hotel de México –el primero que surgió, llamado así por haber estado ubicado en la base del edificio que intentó albergar aquel hotel y que actualmente es conocido como World Trade Center–. En esos casos, las similitudes con los tianguis de vendedores ambulantes o con el emblemático barrio de Tepito eran notables: ahí también se vendía mercancía de contrabando, comida, discos, casetes y aparatos electrónicos a precios muy por debajo de los ofrecidos en los grandes almacenes. De algún modo ello evidenció una especie de descentralización de la oferta de bienes que antes sólo se encontraban en Tepito, pero tenía dos diferencias visibles: un entorno de clase media y a todas luces más amable, y una nueva estirpe de comerciantes provenientes también de las clases medias. Cabe señalar que en estos bazares tampoco se pagaban impuestos.

Lo mismo puede decirse de otro fenómeno surgido ya en el presente siglo a las afueras de los centros comerciales como el propio Perisur o en calles de colonias de zonas acomodadas de las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán y Gustavo A. Madero, el cual consiste en que a determinadas horas se estacionan vehículos de buena clase, tripulados por *señoras bien*, que abren sus cajuelas y despliegan en ellas puestos en donde se vendían mascotas, repostería y otros artículos dirigidos a las clases medias y altas. Éstos también usurpaban la vía pública y tampoco pagaban impuestos.

Además, pensemos ahora en las *tienditas* que sobre todo en las últimas décadas se han instalado en pórticos, ventanas e incluso en el interior de casas-habitación o en los cajones de oficinistas en donde se venden dulces, botanas, refrescos, cigarros e incluso algunas drogas. En este caso no hay un uso del espacio público, pero desde luego tampoco se pagan impuestos.

Reflexiones similares llevaron, por ejemplo, a Jérôme Monnet y Juliette Bonaffé<sup>7</sup> a preguntarse por la validez de los conceptos utilizados para referirse al ambulante y a proponer un interesante viraje desde los vendedores hacia los clientes. Estos autores destacan los casos de los boleros y los voceadores, quie-

<sup>7</sup> Jérôme Monnet y Juliette Bonaffé, “El prisma del ambulante. Conceptualización del ambulante, de los vendedores a los clientes: un acercamiento a la metrópoli posfordista”, en Jérôme Monnet y Juliette Bonaffé (coords.), *Memoria del seminario El ambulante en la ciudad de México. Investigaciones recientes*, México, Programa de Estudios Universitarios de la Ciudad de la UNAM/Cemca, 2005.

nes desempeñan su labor en la calle aunque con permisos que les dan cierta formalidad; y de los kioscos de periódicos –observación que puede extenderse a las islas dentro de los centros comerciales– que señalan que se parecen más a los puestos de venta callejera que a los comercios establecidos.<sup>8</sup> Luego de un interesante análisis, Monnet y Bonaffé plantearon tres hipótesis: la primera es que a la informalidad la crea el Estado porque de él depende el otorgamiento de los permisos que hacen o no legal la actividad de la que se trata; la segunda refiere que el contexto actual, dominado por el mercado, revalora el ambulante porque responde al ideal del *posfordismo* de que cada quien es un empresario responsable de sí mismo frente a su entorno de proveedores y clientes; y la tercera consiste en que el carácter de ambulante no lo da quien vende sino quien compra.

Problematicemos esas conjeturas, la última de las cuales es sugerente al modificar la perspectiva desde la venta hacia el consumo. En efecto, como apuntan Monnet y Bonaffé, existe un factor principal que radica en la relación que tiene el ambulante con la movilidad de las y los clientes. En el fondo hablamos de un supuesto básico del mercado que en los años sesenta se manifestó claramente mediante estrategias de venta directa al consumidor que incluían legiones de vendedores que ofrecían de casa en casa desde la leche hasta libros y aspiradoras. Sin embargo, la innovación del comercio ambulante es que ha sabido leer la movilidad de las y los clientes que entre su salida de casa, sus diversos destinos cotidianos y su posterior regreso, transitan por el espacio urbano en sus vehículos, a pie, en el transporte público o en una combinación de todo ello. De hecho la oferta la hacen la oportunidad y la demanda, la necesidad crea la propia oferta debido a esa oportunidad; una observación detenida de lo que sucede en la ciudad por la mañana da cuenta de ello.

Imaginemos una pareja que sale temprano en su coche para realizar sus labores cotidianas. Deja a sus hijos en la escuela y luego toma su camino hacia sus oficinas; ella conserva el vehículo y a él lo deja cerca de una estación del Metro. Ninguno de los dos tuvo tiempo de desayunar. En una esquina con tráfico ella se encuentra a un hombre que vende un café; ella no toma café, pero le

---

<sup>8</sup> Aunque con una diferencia sustancial debido a que se trata de relaciones abiertas, visibles y reconocidas como válidas. Esta distinción no es menor, pues –como se argumentará más adelante– es justo lo que les coloca en un contexto de formalidad.

pregunta si tiene jugo de naranja. El hombre le dice que no, pero que mañana le tendrá jugo de naranja; y en efecto, a la mañana siguiente en esa esquina habrá variedad de cafés, jugos de naranja y toronja e incluso pan, todo proveniente de un pequeño local establecido a la vera de la calle.<sup>9</sup>

Volvamos a él. Se detiene en un puesto ubicado afuera de una estación del Metro para comer un tamal y beber un atole. Mientras lo hace, observa el puesto de al lado que vende películas pirata; las mira con atención y pregunta por alguna de cine de arte que “no está en Netflix”.<sup>10</sup> Ahí está, la compra y el vendedor le dice que si quiere otra película de culto él se la consigue porque no sólo tiene los estrenos sino que también domina un mercado al que no se accede por los circuitos convencionales.<sup>11</sup> La oportunidad genera la oferta ahí donde puede ser necesaria, pero además crea un vínculo de servicio, incluso personalizado, que solidificará la relación comercial. Asimismo, ella en su auto y él en el Metro hallarán un sinfín de otras ofertas que incluyen discos, matamoscas, adornos, set de plumas, accesorios, peluches, *gadgets*, lámparas, tarjetas de prepago, y hasta dulces, golosinas, agua, refrescos, helados y otros alimentos que prácticamente llegan a ellos facilitándoles notablemente el consumo y garantizando con ello la vida de esos mercados.<sup>12</sup>

¿Pero es ésta una característica definitoria de lo que llamamos ambulante? Pensamos que no porque, como se ha dicho, se trata de un rasgo de todo el mercado. Actualmente, por ejemplo, la versión virtual de esa atención que persigue al cliente la hallamos en internet donde las ventanas emergentes (*pop-ups*) invaden nuestras pantallas como los limpiaparabrisas nuestros vehículos

<sup>9</sup> Observación realizada en el cruce del puente de la Morena y Viaducto, ciudad de México, agosto de 2013.

<sup>10</sup> Netflix es un popular sitio de internet que, mediante suscripción, otorga acceso a películas y series de televisión en la modalidad de servicio a la carta (*on demand*).

<sup>11</sup> Observación realizada a la entrada del Metro General Anaya, ciudad de México, noviembre de 2013.

<sup>12</sup> Sin duda el fenómeno del consumo es mucho más complejo, ya que también requiere que se explique –como lo hace Pierre Bourdieu– la interacción entre estructuras objetivas y subjetivas que llevan a alguien a comprar jugo en lugar de café o una película de culto y no una del circuito comercial y que en ese contexto se interprete la disponibilidad como una oportunidad *portable* de conservar el estilo de vida de una persona de acuerdo con su clase social. Véase Pierre Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, Nueva York, Routledge, 2010, 610 pp.

para ofrecernos servicios que no hemos solicitado. Son comunes las llamadas de los bancos a nuestros teléfonos fijos y móviles para ofertar tarjetas de crédito y otros productos, y la venta de periódicos y tarjetas de prepago de servicios telefónicos da cuenta de que ese tipo de venta, asociada a grandes consorcios, no necesariamente define al comercio ambulante.

Tampoco lo hace la movilidad del cliente. La muestra más clara de ello es lo que ha sucedido en los aeropuertos en los últimos años, sobre todo los de tránsito internacional que se han convertido en auténticas *aeroplazas* donde las y los viajeros, a su paso de salida o de llegada, atraviesan por espacios dominados por artículos para comprar, por lo menos en dos modalidades: la del pasillo –que responde al acondicionamiento de los viejos edificios terminales como los casos de la sala internacional de la Terminal 1 del aeropuerto Benito Juárez de la ciudad de México, el aeropuerto de Frankfurt, el de Schipol o el de San Salvador– o la que obliga a las y los pasajeros, antes de salir de las instalaciones, a pasar por un conjunto de islas que los invitan a comprar –como en los nuevos aeropuertos de Montevideo o de Bogotá, que por cierto recuerdan la salida de los juegos mecánicos en Disneylandia, Six Flags y otros centros de diversión–. Desde dicha perspectiva, o consideramos las exclusivas tiendas de Hugo Boss que están en el aeropuerto como manifestaciones del ambulante o abandonamos la idea de que son los clientes quienes definen a este fenómeno.

Ahora vayamos a la segunda hipótesis para validar el comercio ambulante: la consigna *posfordista* de que cada uno es un empresario. Consideramos que ésta puede tener sentido siempre y cuando no se sustraiga del contexto en el que tal afirmación es, sin duda, un presupuesto ideológico y que encierra en sí misma contenidos que lesionan gravemente la dignidad de las y los vendedores ambulantes. Si guardamos las debidas proporciones, pensar que éstos se dedican a dicha actividad porque se asumen como empresarios en potencia equivaldría a creer que las mujeres tratadas y obligadas a prostituirse lo hacen por propia decisión al verse como modelos. De hecho, aun cuando la encuesta realizada por Édgar Esquivel incluye testimonios en este sentido, es cierto que hay un contexto que determina la decisión de realizar estas actividades o afecta la voluntad para evitar hacerlo.

De esta manera llegamos a una reflexión que desde nuestro punto de vista es fundamental, ya que se relaciona con el referente material que evidencia a la desigualdad como uno de los principales factores que revelan lo que ocurre

en estos casos: la necesidad económica que a la postre deja ver por qué las personas que se agrupan en las organizaciones son capaces de pagar para poder trabajar. Regresemos al caso de quienes venden tarjetas de prepago de servicios de telefonía. Es sabido que estas personas son reclutadas entre aquellas que tienen necesidad apremiante de conseguir ingresos y que no son contratadas con regímenes apegados a sus derechos laborales; es más, cada mañana deben comprar un *stock* de tarjetas cuya venta es la condición indispensable para obtener una ganancia. La empresa gana al momento de venderles las tarjetas y se despreocupa de que efectivamente sean vendidas y de que las y los vendedores puedan sufrir accidentes de trabajo, ser víctimas de delitos, etc. La necesidad, sin embargo, impulsará a éstos a intentar vender todo el *stock* en que han invertido porque de ello depende su ingreso. Esta práctica revela el lado más oscuro del capitalismo salvaje, el cual se escuda en una ideología libertaria que no toma en cuenta la realidad económica y social de la desigualdad y que, por tanto, es una característica de todo el capitalismo que no define sino más bien aprovecha, tanto ideológica como materialmente, la fuerza laboral de las y los que llamamos vendedores ambulantes a partir de su necesidad de trabajar.

La primera hipótesis de Monnet y Bonaffé es la que sin duda resulta más atractiva, aunque tampoco es en sí misma definitiva. Y es que si algo ha quedado claro a lo largo de la era moderna es que al ser concebidos los discursos ordenadores de ésta se creó también su *alter ego*: el Estado genera la informalidad pero también la ilegalidad, así como la ciencia crea la anormalidad o la medicina la enfermedad.

Aunque cada una de las hipótesis de Monnet y Bonaffé por separado no parecen contribuir a una definición clara del ambulante, una lectura secuencial de ellas permite una aproximación más certera: el Estado origina la informalidad, el mercado establece una ideología legitimadora de la explotación de la fuerza laboral necesitada, y la movilidad del consumo ocasiona la oportunidad para la producción y consolidación de relaciones comerciales entre las y los vendedores y clientes. En principio coincidiríamos con Monnet y Bonaffé en esta secuencia, pero destacaríamos algunos componentes subyacentes: los sujetos de estas prácticas, las condiciones materiales en que deciden participar de ellas y, como un contexto sustancial, el poder del Estado para definir las como legales o ilegales.

Lo que caracteriza al comercio ambulante es, por tanto, el tipo de relación que se establece entre los sujetos que lo realizan –quienes lo hacen posible y no cómo o dónde ocurre–, sus motivos para hacerlo –desde dónde toman la decisión para ello– y el contexto de ilegalidad en el cual inevitablemente se desarrolla. En tal sentido la informalidad no define al ambulante sino que más bien lo explica. Por ello, haciendo honor a la evidencia disponible, la hipótesis se afina al plantear que en la relación de dependencia entre informalidad y formalidad median relaciones.

Sin prejuzgar sobre la validez de la literatura respecto del fenómeno, encontramos que las aproximaciones que se han hecho son vastas en descripción y tienen un gran potencial de interpretación, pero adolecen de una mirada más integral. Por lo tanto consideramos importante adoptar una perspectiva epistemológica que tienda más hacia la integralidad y la complejidad intersubjetiva que conlleva el tema. En tal sentido, el presente ensayo asume un acercamiento que toma en cuenta las perspectivas de los actores para entender mejor el papel que desempeñan y la interacción que tienen con las y los demás, el cual se apoya en el que a finales del siglo xx tuvieron los movimientos de los derechos de las mujeres desde las llamadas *standpoint epistemologies*.<sup>13</sup> En resumen, ello implica identificar relaciones en contextos socialmente situados y adoptar el punto de vista de los sujetos relacionados, en particular el de los llamados *sujetos no privilegiados*.<sup>14</sup>

En cuanto al tema que nos ocupa, es conveniente identificar en principio a los actores: por una parte, los sujetos de la actividad –es decir las y los vendedores ambulantes– y por otra, quienes desde afuera de este grupo mantienen relaciones, aun de distinto tipo, con éste: el gobierno, las y los comerciantes establecidos, los clientes y el público en general. En estos grupos, sin embargo, no todos tienen posiciones equivalentes: el público en general, en su caso, deberá decir o no en función de la amenaza o afectación que perciba de parte

<sup>13</sup> Véanse Sandra Harding, *Whose science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*, Nueva York, Cornell University Press, 1991, 319 pp.; y Sandra Harding, "Rethinking Standpoint Epistemology: What is 'Strong Objectivity'?", en Linda Alcoff y Elizabeth Potter (eds.), *Feminist Epistemologies*, Nueva York, Routledge, 1993, pp. 49-82.

<sup>14</sup> Véase Kristina Rolin, "The Bias Paradox in Feminist Standpoint Epistemology", en *Episteme: A Journal of Social Epistemology*, vol. 3, núms. 1-2, 2006, pp. 125-136.

de las y los ambulantes. Por ejemplo, más o menos desde 2006 un grupo de vecinos de la colonia Buenavista ha mantenido una queja constante en contra de los comerciantes ambulantes de la zona, ya que argumentan que sus puestos –colocados sobre la banqueta de Puente de Alvarado– son un riesgo para la seguridad y la salud de quienes habitan en los edificios que se ubican en esa calle; no obstante, el estudio empírico realizado por Édgar Esquivel demostró que en general el público no se siente afectado por la presencia del ambulante.

Por su parte, las y los clientes lo serán mientras encuentren una oferta que les interese. También en este punto el estudio de Esquivel arrojó resultados interesantes que señalan cómo el consumo es independiente de la conciencia de ilegalidad en quienes compran en puestos callejeros: las y los clientes saben y asumen que compran en un mercado que consideran que opera en la ilegalidad, pero se dicen satisfechos con lo que obtienen por los precios que pagan a pesar de los inconvenientes en términos de ausencia de garantía o de controles de calidad.

Una tensión apenas más fuerte se da entre las y los vendedores establecidos y los ambulantes; sin embargo, y a pesar de que los primeros han sido uno de los grupos que ejercen mayor presión ante el gobierno para que elimine el ambulante, los resultados del estudio citado no arrojan diferencias significativas que permitan hablar de un conflicto permanente. Con base en tales resultados, es posible afirmar que en el fondo subyace una cadena de relación más bien armónica entre los actores, una línea de continuidad que suaviza esta relación aun en los momentos de tensión.

Por eso vale la pena identificar, con base en la primera hipótesis de Monnet y Bonaffé, que al ser el Estado quien crea la situación de formalidad e informalidad, ello actúa como telón de fondo de la relación que consiste en una convención en donde ésta cobra sentido en general.

Aquí es necesario hacer una revisión sobre lo que desde nuestro punto de vista es la informalidad a la luz de la aproximación epistemológica asumida. Si la realidad es el producto de las intersubjetividades y éstas se hallan socialmente situadas de acuerdo con una serie de discursos que forman los dominios que muestran lo que está dentro y lo que está fuera, lo normal y lo anormal, lo legal y lo ilegal, podemos entender por *formalidad* el entramado de discursos e instituciones que son intersubjetivamente reconocidos como válidos; aquellos dentro de cuya práctica todo el mundo se siente cómodo, seguro y sin temor de

ser juzgado o sancionado por su visibilidad y apertura. Lo *informal*, por el contrario, se refiere a las prácticas e instituciones –o *contrainstituciones* o *parainstituciones*– que carecen de una forma socialmente validada: toda situación en la cual hay una práctica que, aun cuando en la formalidad es aceptada, en este caso no puede ser visible; debe ocultarse porque puede ser juzgada o sancionada desde el punto de vista de la formalidad. Ello hace suponer la existencia de un relato subyacente que, como ya se afirmó antes, hace de la informalidad una variable dependiente de la formalidad.

Pensemos, por ejemplo, en la sexualidad que se hace válida en el entorno de una institución como el matrimonio o el noviazgo pero que resulta objetable en el ámbito extramarital o extrarrelacional. Dependiendo de la posición desde la cual la *juzgue* el sujeto, de si es hombre o mujer, o de si es quien la lleva a cabo o quien la descubre, se ubicará emocionalmente frente a ella; pero ello sólo tendrá sentido si se comparte dicho relato subyacente que hace de la sexualidad una práctica significativa, visible y aceptada en un contexto convencional específico.

Otro ejemplo es el uso de sustancias que se reconocen como drogas, el cual tiene un significado distinto dependiendo de si ocurre como resultado de una medicación o como consumo recreativo. Aquí hay una serie de matices que se pueden usar en esta distinción: es el carácter intersubjetivo de la definición de lo que es formal o no lo que la hace útil, pues aun en los casos en que una persona o colectivo considere válido el comportamiento que otros no perciben así, su realización se tendrá como un desafío, una suerte de contracorriente o un secreto. De alguna manera el propio carácter contraconvencional de las prácticas informales aprueba el relato que subyace frente a la formalidad.<sup>15</sup> No hay indiferencia porque entre lo formal y lo que no lo es al final opera una especie de censura que sin duda provoca una reacción. Cabe señalar que las relaciones informales no están exentas de reglas; la diferencia radica en que ellas no están escritas, pues son implícitas en un juego de valores entendidos que requiere la aceptación previa, aunque tácita, de las y los participantes. Se trata de normas a las que se aplica, por lo tanto, una cláusula específica: un pacto de

---

<sup>15</sup> Véase Emilio Duhau, “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”, en *Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero de 2013, pp. 79-91.

no delación.<sup>16</sup> La idea de dicho pacto –que sin duda es implícito– permite definir esa característica de las redes de la informalidad: quien participa en ellas sabe que acepta las reglas y que tiene prohibido revelarlas porque eso delata a los otros que también participan en la red. Así, un acercamiento para entender el ambulante tiene que ver con el tipo de relaciones que se dan entre los sujetos que forman parte de él: relaciones ocultas, secretas y al mismo tiempo peligrosamente desafiantes.<sup>17</sup> La informalidad, por ende, no es un *locus* sino una interacción secreta.

Sin embargo, es importante tomar en cuenta que ésta no es precisamente horizontal. Aunque pueda haber un interés común, la posición de las y los vendedores ambulantes está en el extremo más vulnerable de la cadena. Cualquiera que sea su motivación, el abanico de posibilidades para decidir sobre su supervivencia es notablemente más limitado que el de sus líderes o los contactos de éstos, como lo demuestra el destino de tales actores, políticos y servidores públicos que tienen otros medios para solventar sus necesidades, por lo que la relación con las y los comerciantes ambulantes es sólo instrumental. En cambio, éstos sí dependen de los líderes y los contactos que puedan tener para facilitar sus oportunidades para vender.

Las y los clientes, en cambio, no están determinados por esta circunstancia. Existe mucha evidencia de los cruces que se dan en los fenómenos de consumo en una metrópoli los cuales, si bien ocurren en un contexto de “división social del espacio metropolitano”,<sup>18</sup> aprovechan esas pautas para localizar sus productos siempre en la búsqueda de ampliar sus adquisiciones. En las últimas décadas, por ejemplo, ha sido común ver cómo se yerguen en colonias populares centros comerciales con tiendas departamentales como las que hay en otras plazas de zonas más exclusivas, pero con mercancías de saldo, fuera de temporada o simplemente de menor calidad, que han sido pensadas para el poder adquisi-

<sup>16</sup> Véase Efrén Sandoval, “Economía de la fayuca y del narcotráfico en el noreste de México. Extorsiones, contubernios y solidaridades en las economías transfronterizas”, en *Desacatos*, núm. 38, enero-abril de 2012, pp. 43-60.

<sup>17</sup> Esto puede explicar la diferencia respecto de quienes venden en las islas de los centros comerciales, en las cajuelas de sus autos o en los bazares. Como sucede con los boleros y los kioscos a los que se refieren Monnet y Bonaffé, las relaciones en esos casos son abiertas por lo que no hay razón para ocultarlas. Jérôme Monnet y Juliette Bonaffé, *op. cit.*

<sup>18</sup> Véase Emilio Duhau, *op. cit.*

tivo de una colonia de menores ingresos. Incluso los supermercados funcionan con lógicas diferenciadas según la población a la que dirigen sus productos. De esta manera, el redescubrimiento del potencial de las salas cinematográficas para atraer grandes cantidades de personas ha hecho de estas plazas un lugar de paseo y recreación para quienes en el pasado no acudían a los *malls*.<sup>19</sup> También se ha vuelto común ver tianguis y mercados sobre ruedas en colonias adineradas o a personas de clase media o alta en los mercados de pulgas. Incluso el reciente fenómeno de los camiones de comida (*food trucks*) es evidencia de que a quienes cuentan con recursos económicos no le disgusta sentarse en la calle a comer un *hot dog*. La cuestión entonces no tiene que ver con las y los clientes, que no reparan en el tipo de mercado de que disponen siempre y cuando el bien o servicio que compran, y a veces hasta el modo en que lo hacen, les permita mantener su estilo de vida y además les resulte accesible.<sup>20</sup>

Esta comprensión es fundamental porque permite situar claramente a la o el vendedor ambulante como un sujeto vulnerado cuya actividad, que realiza para sobrevivir, por efecto de una decisión de Estado queda confinada a depender de las relaciones informales. Desde esta otra perspectiva el concepto de *estilo de vida* –que concierne a las prácticas sociales, las tradiciones y las elecciones que tomamos las personas para desarrollar nuestras identidades, las cuales no son independientes de la situación socioeconómica en que ocurren– permitiría suponer que lo que enmarca el modo de vida de quien se dedica a la venta ambulante se asocia con los recursos con que cuenta para tomar tales decisiones.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Véase Emilio Duhau y Ángela Giglia, “Globalización e informalidad en la ciudad de México. Prácticas de consumo y movilidad”, en *Trace*, núm. 51, junio de 2007, pp. 28-43.

<sup>20</sup> Pierre Bourdieu, *op. cit.*

<sup>21</sup> Una circunstancia límite ocurre con la trata de personas con fines laborales en donde evidentemente no media decisión alguna sino la constricción total de la voluntad de la persona afectada, tal como sucede con las y los niños que son obligados a vender en las calles o en los vagones del Metro o en el de las personas que son virtualmente secuestradas para ser explotadas de manera laboral. Sobre este último punto vale la pena consultar la Recomendación que emitió la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en 2011 sobre el caso de poblaciones callejeras que fueron víctimas de trata al ser ingresadas en contra de su voluntad en una supuesta institución de asistencia y rehabilitación para las adicciones denominada Los elegidos de Dios. Véase CDHDF, Recomendación 13/2011, disponible en <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2011/12/recomendacion-132011/>>, página consultada el 3 de septiembre de 2014.

En este sentido coincidimos con Édgar Esquivel y otros autores citados en su trabajo quienes afirman que optar por dedicarse al ambulante es un acto racional y voluntario; sin embargo, en la misma línea de Pierre Bourdieu, es necesario afirmar categóricamente que ello ocurre en un marco limitado tanto de posibilidades como de los recursos que tiene quien ha de tomar esa decisión.<sup>22</sup> Sin duda esto explica la correlación negativa que señala que a menor educación mayor propensión a la informalidad, comprobada por dichos investigadores; pero también ayuda a entender que en una situación de carencias cotidianas la planeación a mediano y largo plazos no es una opción posible. Aquí las inversiones tienen que ser a corto plazo.

La educación promedio reportada en el estudio referido es de nueve años, lo que equivale al nivel secundaria concluido, que representa el tiempo necesario para aprender a “hacer cuentas para que no nos transen en el puesto”.<sup>23</sup> No hay lugar para los seguros médicos porque son inaccesibles y las visitas médicas nunca son preventivas sino, en todo caso, de emergencia o correctivas y en locales médicos que han sido creados para esos fines. De hecho la disponibilidad inmediata del dinero que se gana, aunada a la inaccesibilidad respecto del mercado formal, puede generar la percepción de que una o un vendedor ambulante gana más en la calle que en una empresa establecida en la que, en caso de acceder, se obtendría un salario bajo que no se consideraría compensado aun con prestaciones cuyos beneficios de mediano y largo plazos se ven lejanos.

Estos réditos de corto plazo pueden expresarse metafóricamente en una declaración obtenida por Emilio Duhau y Ángela Giglia,<sup>24</sup> cuando indagaban sobre prácticas de consumo en el municipio de Chalco, Estado de México, entre otros lugares. Ahí una persona les dijo que a veces el dinero ganado les es insuficiente para adquirir un frasco de café de 30 pesos, por lo que prefieren comprar un sobre diario de éste que por unidad cuesta dos pesos. Si a la postre eso implica un gasto mucho mayor que el costo del frasco, la elección se explica

<sup>22</sup> Parafraseando a Pierre Bourdieu en función del capital económico, cultural, social y simbólico de la o el vendedor ambulante. Pierre Bourdieu, *op. cit.*

<sup>23</sup> Natalia Grisales Ramírez, “En Tepito todo se vende menos la dignidad. Espacio público e informalidad económica en el Barrio Bravo”, en *Alteridades*, vol. 13, núm. 26, julio-diciembre de 2003, p. 69.

<sup>24</sup> Véase Emilio Duhau y Ángela Giglia, *op. cit.*

porque 12 pesos a la semana representan un porcentaje menor que 30 pesos respecto de lo que se recibió el fin de semana como salario.

Desde esta óptica la informalidad es para el ambulante una especie de zona de seguridad que, aun cuando conlleva dificultades, amenazas y violencias, entre otras claras desventajas, representa una opción a la mano que exige relativamente poco; además de que, ante la dificultad para acceder a las relaciones formales de trabajo, es con lo que pueden contar para sobrevivir. Así como cualquier persona preferiría un frasco de café de 30 pesos que durara un mes que un sobre diario de dos pesos que en 30 días sumaría 60 pesos, cualquiera se inclinaría por un trabajo formal con un salario seguro y prestaciones a largo plazo. Cualquiera, claro, que tuviese los capitales necesarios para decidirlo.<sup>25</sup>

### **La construcción de las redes de informalidad**

En un estupendo artículo escrito a finales de los años setenta, Larissa Lomnitz<sup>26</sup> describió el modo en que los liderazgos funcionan como articuladores entre los sectores formales e informales. Hacia abajo, el líder es capaz de organizar redes laborales con parientes y amigos a partir de las habilidades que éstos tengan para trabajar; hacia arriba, crea nexos con personas que pueden ayudarlo a generar protección para sus redes a cambio de la fuerza de trabajo de sus agremiados. La figura del maestro de obras representa muy bien esta relación en la cual una persona que ha desarrollado vínculos con las empresas constructoras –porque probablemente trabajó en ellas como albañil, por ejemplo– con el tiempo formará una cuadrilla de albañiles, carpinteros, plomeros y personas con otros oficios con amigos y parientes a quienes podrá subcontratar para que realicen trabajos para la empresa. Ésta se beneficiará de la confianza del líder de esa cuadrilla y de una mano de obra calificada a precios razonables; los miembros de ésta se verán favorecidos por el empleo, y el líder ganará la comisión que cobre y logrará que la relación se consolide al garantizar nuevos contratos en el futuro.

---

<sup>25</sup> Nuevamente en el sentido de Pierre Bourdieu, *op. cit.*

<sup>26</sup> Larissa Lomnitz, “Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 1, enero-abril de 1978, pp. 131-153.

Una década más tarde Guillermina Grisel Castro Nieto<sup>27</sup> pudo caracterizar tres tipos de liderazgo entre las y los vendedores ambulantes a partir del esquema descrito por Lomnitz, aunque con matices interesantes. Desde luego identificó el *liderazgo tradicional*, asociado con funcionarios menores del entonces partido en el poder –el PRI–, que basa su relación con las y los comerciantes que lo siguen en la amistad, compadrazgo, parentesco, aportaciones económicas para fiestas populares, préstamos y empeño de valores a cambio de que éstos participen en los mítines y actos proselitistas del partido. También identificó a otro tipo de líder al que llamó *independiente*, el cual se define por oposición al anterior debido a que hace descansar su liderazgo en su capacidad para recoger los descontentos y críticas a la hegemonía del PRI y de los líderes y organizaciones que se mueven en su órbita; es un líder opositor. El tercero lo denominó *moderno*; se identifica con el tradicional en la forma en que sostiene su liderazgo, pero su mayor capacidad de influencia en el sector formal le permite generar organizaciones más complejas y con intermediarios que hacen posible que su presencia en el barrio no sea necesaria, porque ello es subsanado por personas que trabajan para él. Todos los liderazgos coinciden en la utilidad económica o política que buscan, pero difieren en los modos de obtenerla: el espacio y el prestigio político son de gran valor para articular redes de proselitismo que representarán mayor eficacia dependiendo de cuánta capacidad tengan para moverse entre los mundos formal e informal.

Estas descripciones dan la idea de un proceso de dos vías que consiste en la generación de liderazgos en los grupos marginales que permiten la formación de quienes destacan como *primus inter pares*<sup>28</sup> por sus habilidades de negociación y sus contactos; pero si se considera que esas cualidades forman parte de las características de determinadas personas, difícilmente se puede pensar que los liderazgos exitosos se forman solos. El liderazgo al que se refiere Castro Nieto como *independiente* es un buen ejemplo de que no sólo se necesitan habilidades y contactos para que el líder sobresalga y obtenga beneficios para una mayor cantidad de agremiados sino que también la calidad y el poder real de

<sup>27</sup> Guillermina Grisel Castro Nieto, “Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito”, en *Nueva Antropología*, vol. xi, núm. 37, abril de 1990, pp. 59-69.

<sup>28</sup> Dicha expresión se emplea para destacar a quien tiene una posición preferente aun en una situación donde formalmente todos deberían ser iguales.

influencia de éstos es imprescindible. ¿Entonces cuál es el incentivo que hará que un contacto con poder establezca una relación con un líder intermediario? Castro Nieto señala que “el intermediarismo político está relacionado con el fenómeno informal sólo si su relevancia en los aspectos político, económico y social, para el Estado, representan un potencial elector de consideración”.<sup>29</sup> La doble vía, por lo tanto, se configura a partir de la construcción de un interés común, de una ganancia que puede ser política, económica o social para ambas partes del contacto.

En esta lógica, la estrategia de Uruchurtu hace pensar que el exregente sabía que no era necesario relacionarse con toda la base de vendedores ambulantes porque la cooptación de algunos y los incentivos adecuados le darían el control de todos. El líder, por tanto, fue elegido como intermediario para jugar un papel instrumental que hiciera posible dejar intacta la marginalidad del grupo de sus representados y al mismo tiempo darle funcionalidad para el beneficio del régimen.

Asimismo, hay que reconocer que en sentido psicológico el roce del líder con la autoridad y el poder tiene un componente aspiracional que, a diferencia de lo que ocurre con el gremio, lo motiva e impulsa a salir de la marginalidad, lo cual lo va alejando paulatinamente de sus bases. En tal sentido, el liderazgo moderno al que alude Castro Nieto representaría el escalón más alto: un líder que no se identifica del todo con su gremio, que se ha separado del grupo y que ahora forma parte, o cree formar parte, de la elite del poder, pero que mantiene una relación instrumental con sus agremiados; un pie en el suelo donde nació y el otro en el que quiere vivir.

De esta manera, si en efecto las cualidades personales del líder sólo son relevantes cuando lo que ofrece al régimen es útil, su carácter de intermediario será fungible, por lo que de agotarse su utilidad será sustituido por otro líder igual o más funcional. Lo anterior sugiere una espiral de continuidad que se antoja como un ganar-ganar perpetuo que es independiente de las personas. Desde esta perspectiva, podría conjeturarse que el objetivo de las intervenciones del gobierno no ha sido resolver sino sólo administrar el tema, y que debido a que su interés radica en el respaldo que pueda obtener del gremio con

---

<sup>29</sup> Guillermina Grisel Castro Nieto, *op. cit.*, p. 68.

intermediación del líder eso significa dos cosas: la primera es que no importa quién sea el líder siempre que garantice la ganancia que el gobierno espera; y la segunda, que el que el número de vendedores ambulantes crezca es funcional para tales fines. Ello reafirma la condición de desventaja de quien es parte del gremio porque, a menos que llegue a ser líder, se encuentra condenado a aceptar las condiciones que éste le consiga para poder trabajar.

### **Un nuevo escenario para la informalidad**

Con base en esa dinámica, el intento de Manuel Camacho por controlar a las y los ambulantes mediante las nuevas plazas populares habría sido exitoso, pero no lo fue porque una importante variable cambió: la globalización planteó un escenario nuevo que sin duda afectó las relaciones en las redes de la informalidad.<sup>30</sup> En él la emergencia del mercado y su posición de supremacía frente al Estado implicó la pérdida de fuerza de éste en sus nexos con aquél y la sociedad civil.

En un contexto de mercado controlado desde las autoridades, que el comercio ambulante afecte al establecido puede verse como un costo asumible en cuanto a la ganancia que representa el clientelismo para el propio Estado en materia de poder político. Pero cuando el mercado asumió el papel central, el vínculo con éste se convirtió en la prioridad para el Estado, lo que tornó residuales sus relaciones con el sector social. Para decirlo de otro modo, el líder perdió valor frente al Estado porque al final la fuente de legitimidad del Estado neoliberal no se halla en las bases sociales sino en su capacidad para relacionarse positivamente con el mercado. Seguramente esa mentalidad facilitó que en 1993 se recurriera incluso a la criminalización del ambulante como un mecanismo para someter a las y los vendedores a la voluntad gubernamental o para intentar menguarlos. Sin embargo, ese desdén pudo haber implicado un grave error: el gobierno creó un sujeto con una gran capacidad de interlocución y le enseñó que su supervivencia dependía de los arreglos informales que pudiera

---

<sup>30</sup> Sobre esta cuestión también puede consultarse el interesante análisis respecto del ambulante en el centro histórico de Puebla en Gareth A. Jones y Ann Varley, "The Contest for the City Centre: Street Traders versus Buildings", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 13, núm. 1, 1994, pp. 27-44.

lograr, pero de ningún modo limitó esa capacidad y esos arreglos sólo a los que pudieran hacerse con el gobierno; de hecho la apertura de los mercados ha tenido efectos muy importantes en la configuración del comercio ambulante en las últimas décadas al definir nuevas formas de relación entre el mercado legal y el criminal.

Los últimos años del salinismo implicaron que, por lo menos en la ciudad, el PRI se alejara de los liderazgos de vendedores ambulantes. En las narraciones que se hacen sobre ello se percibe en el gremio una sensación de haber sido traicionados, que pudo haber pactos secretos con ciertos líderes y que el interés por ellos como fuerza social ya no era el mismo. Desde nuestro punto de vista ello ocurrió porque, como se mencionó más arriba, el incentivo para conservar buenas relaciones con quienes intermediaban entre el Estado y las bases formadas por el gremio de vendedores ambulantes se perdió con el PRI neoliberal. Entonces el discurso popular fue asumido por la izquierda, representada en la ciudad de México por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) desde 1997 y hasta la fecha en que es quien gobierna en la capital.

Por una parte, es un hecho que el primer gobierno de izquierda cobijó al ambulante. Las organizaciones crecieron de 13 en 1997 –todas afiliadas al PRI– a 120 en 2007, la mayoría afiliada al PRD. La prensa de la época da cuenta de la forma en que se trabajó para atomizar a las organizaciones relacionadas con el PRI y de cómo, después de la muerte de la lideresa Guillermina Rico, su hija fue encarcelada, lo que motivó el desmantelamiento y fragmentación de la que fuera la más importante organización de comerciantes ambulantes de la ciudad en la era priísta.

Por la otra, la dinámica que siguió el ambulante definió una relación de naturaleza diferente respecto de la que se tenía con el PRI. Para un partido que desde siempre ha presumido que posee una legitimidad de origen derivada del voto popular que les ha hecho ganar la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal desde 1997, el valor de la relación con las organizaciones de vendedores ambulantes se transformó de un interés instrumental por el número de personas agremiadas en tales organizaciones a uno por el control de territorios. En la ciudad de México el PRD es un partido territorial y es claro que las denominadas *tribus* se disputan esos territorios en cada elección local.

No es ningún secreto que el valor de los territorios se dé en función de una variable económica fuertemente asociada con la corrupción, disfrazada de me-

canismos de aportación para la causa de la tribu. Por ello tiene sentido que las delegaciones más disputadas sean las que tienen mayor potencial comercial –Cuauhtémoc, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero– por sus bares, por el valor de la venta ilegal de servicios, por sus construcciones o por las posibilidades para hacer un uso faccioso del espacio público. Las supervisiones a bares y construcciones con el paso del tiempo han generado prácticas de tolerancia que han convertido a los dueños de establecimientos y responsables de obras en rehenes de la extorsión por parte de las y los inspectores. Es sabido que cualquier pretexto servirá para cerrar sus negocios o suspender sus obras; por ello, los empresarios afectados prefieren calcular un sobreprecio que amortigüe las mordidas que deben dar, en algunos casos periódicamente, para que les dejen operar. En zonas como Iztapalapa, con una importante carencia de agua, está documentado que las pipas que pertenecen a la delegación deben distribuir gratuitamente el líquido pero cobran pequeñas cuotas –10 pesos– por hacer su trabajo. Naturalmente, la gente les paga porque de otro modo no tendría agua.

En el caso de los comerciantes ambulantes, profusamente distribuidos en estas zonas, la contraprestación se halla en la tolerancia para privatizar el espacio público. El testimonio de una mujer mazahua, con motivo de una queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en 2006, no deja lugar a dudas:

Mi familia llegó a la ciudad en los cincuenta; desde entonces nos hemos dedicado a vender comida en las calles, es lo que sabemos hacer. A mí ya me tocó hacer papas fritas para venderlas en un carrito. Me levanto muy temprano y llego al local donde guardamos los carritos; de ahí me voy al centro, a la calle que siempre fue nuestra, de mi mamá y de mi familia. O más bien llegaba, porque un día llegó la policía y me dijo que no podía vender ahí, que me quitara. Yo les dije que por qué, pero *nomás* me dijeron que si no lo hacía me iba a ir muy mal porque estaba infringiendo la ley del Centro Histórico. Me fui pero luego se me acercó alguien que dijo que me podía ayudar. Me dijo que me uniera con ellos y que me daría una credencial para que la policía no me molestara. Yo le hice caso. Me dieron un lugar junto a otros puestos en la banqueta, pero me dijeron que tenía que pagar una cuota para estar ahí. Luego me dijeron que la comida se la tenía que comprar a una señora que pasaba por todos los puestos a preguntar qué íbamos a pedir,

y que al terminar el día tenía que dejar todo el espacio limpio, pero que no me preocupara porque ellos me alquilaban la escoba, la cubeta y me vendían el agua. Al final me dijeron que no me olvidara de cooperar también para la seguridad porque de eso dependía que la policía no nos molestara. Pero fíjese, si de vender mis papas me quedan 100 pesos y tengo que pagar 70 por todo lo que me piden, apenas me quedan 30.<sup>31</sup>

Sin duda el testimonio deja ver cómo la privatización del espacio público por parte del comercio ambulante tiene por lo menos dos etapas: una previa que toca al gobierno y que establece en qué zonas se tolerará el ambulante, el cual seguramente se negocia con las organizaciones o más bien con sus líderes; y una posterior que se da al interior de las organizaciones en donde los líderes ponen las condiciones para que sus agremiados usen el espacio a cambio de seguridad. Por ello no es exagerado hablar de feudos, pues la relación que se genera es una forma de servidumbre posmoderna. Como afirma Natalia Grisales, citando a Monge y Campa, “gran parte del espacio público –calles, plazas y jardines– ha sido ‘privatizado’”.<sup>32</sup>

La misma autora retoma lo dicho por Cristina Oehmichen, quien afirmó que “las cuotas cobradas a los comerciantes por las tolerancias constituían una cuantiosa fuente de recursos para los líderes de las organizaciones de comerciantes”,<sup>33</sup> y enseguida llama la atención sobre los ingresos que obtenía una importante dirigente sólo de las cuotas que –consistentes en pagos de entre 40 y 60 pesos–, multiplicadas por los cien mil comerciantes que controlaba, debían ascender a cerca de cuatro millones de pesos semanales.

Estos niveles de ganancia hacen suponer que era muy poco probable que la autoridad simplemente contemplara el ambulante sin intervenir; por el contrario, más que sólo votos, los permisos debieron y aún deben tener un costo que haga redituable gobernar las demarcaciones en donde dicho fenómeno

---

<sup>31</sup> Dicho testimonio es una paráfrasis de la declaración obtenida por uno de los autores cuando fungió como visitador general de la CDHDF y está amparada por la fe pública que éste poseía en el momento de recibir a la persona declarante. Por contener datos personales, el acta respectiva no es de acceso público.

<sup>32</sup> Natalia Grisales Ramírez, *op. cit.*, p. 77.

<sup>33</sup> *Idem.*

está más extendido, lo que revela cómo el gobierno y el partido –o más bien sus tribus– asumieron un rol de entidades explotadoras y usufructuarias del comercio en la vía pública.

Pero si las relaciones con el gobierno se modificaron debido al nuevo papel del mercado, aquellas entre el ambulante y este último también tuvieron importantes transformaciones. Una de las características del mercado es que define sus relaciones en términos de maximizar sus ganancias. Desde esa perspectiva, la venta ambulante no representa un desafío real para las grandes empresas, pues de hecho constituye una manera de hacer llegar sus excedentes a esos clientes que de otro modo no tendrían acceso a tales marcas. Difícilmente es creíble que los canales que hacían posible el contrabando –la *fayuca*– en los años ochenta hubieran desaparecido del todo tras abrirse la economía una década después. La gran pregunta sobre el origen de las lociones de marca, los cigarros y otros artículos que se venden en los puestos ambulantes puede hallar respuesta en las redes que sirven a estos fines en el norte del país y que involucran indistintamente a pequeños comerciantes y a personas capaces de hacer cruzar contenedores completos de mercancía de contrabando.<sup>34</sup> Una visita a los puestos ambulantes en cualquier parte de la ciudad deja ver que su funcionalidad es útil para todo el mercado, formal o informal, legal o ilegal.

Los nexos que se dan en este sentido vinculan informalidad con formalidad –por ejemplo, en el caso de la venta de productos legales obtenidos legalmente como los alimenticios industrializados, pastelitos, chicles, pastillas, dulces, refrescos y cervezas–, informalidad con ilegalidad –como queda claro en la venta de productos ilegales obtenidos de modo *legal*, es decir, comprados como en la *fayuca* y los productos pirata– e ilegalidad con ilegalidad –que es el caso cuando se venden artículos robados–. Pero el tema no se agota sólo en la mercancía sino que abarca la transformación de las y los vendedores en traficantes y de los líderes en mafias. El primer caso ha sido documentado por Natalia Grisales, quien vincula el éxito económico que significó la *fayuca* para las y los vendedores de Tepito y la posterior caída de su valor por la apertura económica frente al libre mercado, lo que dejó hábitos de consumo y estilos de vida que sólo pudieron ser colmados con la venta de armas y drogas. En el segundo caso, Édgar Esqui-

---

<sup>34</sup> Véase Efrén Sandoval, *op. cit.*

vel señala el comportamiento mafioso de las organizaciones de comerciantes ambulantes que, al igual que ocurre con las mafias, instauraron sus prácticas de servidumbre en ausencia de un Estado que los regulara.

En todo caso, dichas transformaciones permitirían afirmar que actualmente la fuerza del ambulante no proviene de su relación con el gobierno o un partido sino de su dependencia a una entidad explotadora, la cual puede estar en el gobierno, en el partido –o sus tribus– o en el mercado. El papel de los líderes también podría modificarse en este sentido, si es que no se ha hecho ya, para intermediar con esos interlocutores y tratar de garantizar que se permita su despliegue a cambio de una participación económica. En lo que se refiere a la delincuencia organizada, esta idea apoya la tesis de Efrén Sandoval en el sentido de que el mercado criminal halló en ese mecanismo de relación informal una oportunidad para explotarlo en su favor, no sólo incorporando mercancías sino también obteniendo recursos a través de la extorsión de autoridades, líderes y vendedores. En el centro de esta nueva dinámica prevalecen los intereses particulares, la corrupción y las redes de informalidad preexistentes. Lo que es distinto, en todo caso, es la coerción violenta que caracteriza a estas nuevas entidades explotadoras.

### **A manera de conclusión**

Un intento por explicar la reciente fenomenología del ambulante nos lleva a concluir que en la actualidad es la propia formalidad la que no se beneficia de una abierta relación con éste. La circunstancia de informalidad es condición para garantizar el interés que mantiene el pacto de no delación. En tal sentido, lo que cambió fue que de una relación de control político entre el gobierno y las y los vendedores ambulantes se pasó a una de explotación a la que también se han sumado los mercados legal y criminal. La mala noticia es que, hoy por hoy, mientras la situación de desigualdad material se mantenga para quienes ven en el comercio ambulante su mejor opción, éste no sólo no desaparecerá sino que se verá condenado a crecer y a hacerse cada vez más complejo.

En dicho punto se vuelve relevante la necesidad de aportar un marco de análisis distinto para esta actividad, uno que –como se apuntó al principio– tenga mayores alcances explicativos y que al mismo tiempo brinde respuestas

más amplias que las se han dado, las cuales hemos visto que sólo contribuyen a hacer más complicado el fenómeno y más intrincada la relación entre sus actores. Proponemos que ese marco sea el de la seguridad humana, en el entendido de que buscarla es una forma de satisfacer el acceso a los derechos; y que éstos, al verse insatisfechos u obstaculizados, producen una condición de privación que limita el capital económico, cultural, social y simbólico de las personas quienes, en un contexto de desigualdad material y de asimetría simbólica, no tienen más opción que sobrevivir al amparo de eso que reconocemos como ambulante.

Las carencias en las que se da este fenómeno y la construcción ex profeso de un contexto de informalidad que permite e incluso justifica la servidumbre, aun desde quien ocupa la posición de siervo porque no tiene otra opción para sobrevivir, sin duda representan una situación de ausencia de derechos que interpela de manera franca y directa las obligaciones que tiene el Estado mexicano frente a tales derechos. Por lo tanto, en el fondo se busca plantear la idea de que un Estado, al avalar relaciones en las que sus agentes y/o determinadas personas coloquen al resto de la ciudadanía en una situación de servidumbre, está permitiendo y ejerciendo violencia en contra de sus ciudadanos; y que desde ese punto de vista los derechos humanos constituyen herramientas jurídicas idóneas no sólo para denunciarlo sino también para limitarlo e incluso sancionarlo.

Si el análisis que realizamos en este texto es correcto, ahora podrá proponerse que la perspectiva de la seguridad humana conduciría a la deconstrucción del fenómeno de la informalidad, lo que a su vez sería la base para resignificar las relaciones que actualmente hacen posibles las manifestaciones legales e ilegales del ambulante en cuanto a traicionar el pacto de no delación, desproteger los privilegios y construir una sociedad menos desigual, más simétrica y en consecuencia menos violenta.

## Bibliografía

- BOURDIEU, PIERRE, *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, Nueva York, Routledge, 2010, 610 pp.
- CASTRO NIETO, GUILLERMINA GRISEL, “Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito”, en *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 37, abril de 1990, pp. 59-69.
- CDHDF, Recomendación 13/2011, disponible en <<http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2011/12/recomendacion-132011/>>, página consultada el 3 de septiembre de 2014.
- CROSS, JOHN C., “Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulante en la ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre de 1997, pp. 93-115.
- DUHAU, EMILIO, “La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad”, trabajo presentado durante el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003, disponible en <<http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/duhau-2003.pdf>>, página consultada el 3 de septiembre de 2014.
- , “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”, en *Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero de 2013, pp. 79-91.
- , y ÁNGELA GIGLIA, “Globalización e informalidad en la ciudad de México. Prácticas de consumo y movilidad”, en *Trace*, núm. 51, junio de 2007, pp. 28-43.
- ESQUIVEL, ÉDGAR (COORD.), *La república informal. El ambulante en la ciudad de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITESM-CEM, 2008, 288 pp.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, JUAN PABLO, *La seguridad humana*, Barcelona, Ariel, 2006.
- GRISALES RAMÍREZ, NATALIA, “En Tepito todo se vende menos la dignidad. Espacio público e informalidad económica en el Barrio Bravo”, en *Alteridades*, vol. 13, núm. 26, julio-diciembre de 2003, pp. 67-83.
- HARDING, SANDRA, *Whose science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*, Nueva York, Cornell University Press, 1991, 319 pp.
- , “Rethinking Standpoint Epistemology: What is ‘Strong Objectivity’?”, en Alcoff, Linda, y Elizabeth Potter (eds.), *Feminist Epistemologies*, Nueva York, Routledge, 1993, pp. 49-82.
- JONES, GARETH A., y ANN VARLEY, “The Contest for the City Centre: Street Traders versus Buildings”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 13, núm. 1, 1994, pp. 27-44.

- LOMNITZ, LARISSA, “Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 1, enero-abril de 1978, pp. 131-153.
- MONNET, JERÔME, Y JULIETTE BONAFFÉ, “El prisma del ambulante. Conceptualización del ambulante, de los vendedores a los clientes: un acercamiento a la metrópoli posfordista”, en Monnet, Jérôme, y Juliette Bonaffé (coords.), *Memoria del seminario El ambulante en la ciudad de México. Investigaciones recientes*, México, Programa de Estudios Universitarios de la Ciudad de la UNAM/Cemca, 2005.
- ROLIN, KRISTINA, “The Bias Paradox in Feminist Standpoint Epistemology”, en *Episteme: A Journal of Social Epistemology*, vol. 3, núms. 1-2, 2006, pp. 125-136.
- SANDOVAL, EFRÉN, “Economía de la fayuca y del narcotráfico en el noreste de México. Extorsiones, contubernios y solidaridades en las economías transfronterizas”, en *Desacatos*, núm. 38, enero-abril de 2012, pp. 43-60.
- SILVA LONDOÑO, DIANA ALEJANDRA, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, abril-junio de 2010, pp. 195-224.
- STAMM, CAROLINE, “La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular en el centro histórico de la ciudad de México”, en *Trace*, núm. 51, junio de 2007, pp. 83-93.

SEGURIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS  
DE LAS PERSONAS MIGRANTES INDOCUMENTADAS:  
ENFRENTANDO LA DOBLE VULNERABILIDAD  
DE MUJERES Y NIÑAS\*

Dorothy Estrada Tanck\*\*

---

\* Una versión similar del presente trabajo fue presentada en la 5ª Conferencia General de la Sociedad Europea de Derecho Internacional, Valencia, 14 de septiembre de 2012.

\*\* Doctora en derecho por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia.

## Resumen

El presente texto es una contribución a la utilización del contenido de la seguridad humana y su desarrollo internacional como una herramienta en la interpretación jurídica relativa a las condiciones de alta vulnerabilidad a las que se enfrentan las personas migrantes en situación administrativa irregular y la forma como esta condición de riesgo se agrava en el caso de las mujeres y niñas. Asimismo, en él se realiza un análisis de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos para ilustrar cómo el enfoque de seguridad humana ha sido aplicado (o no) por diferentes tribunales para contribuir en la resolución de dichas problemáticas. Finalmente, se propone una serie de líneas interpretativas derivadas de la sinergia seguridad humana/derechos humanos como hoja de ruta para una protección más efectiva de las personas migrantes indocumentadas, particularmente las mujeres y niñas.

*Palabras clave:* seguridad humana, derechos humanos, migrantes indocumentados, mujeres y niñas migrantes, situación de vulnerabilidad, derecho internacional de los derechos humanos, exclusión.

## Introducción

LA SEGURIDAD HUMANA EN SU FORMA moderna surgió como una propuesta posterior a la Guerra Fría por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994,<sup>1</sup> y más tarde por la Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS, por sus siglas en inglés) en su Informe Human Security Now de 2003,<sup>2</sup> para hacer frente a las amenazas que habían sido pasadas por alto por los conceptos convencionales de seguridad centrados en el Estado, tales como los de seguridad nacional, militar y territorial. Su objetivo era abordar los riesgos que enfrentan las personas y las comunidades como los peligros ambientales, la pobreza, las enfermedades infecciosas como el VIH/sida, los conflictos violentos dentro del Estado (no sólo entre Estados), la escasez de alimentos y agua, la violencia contra las mujeres y la delincuencia organizada transnacional. A partir de los objetivos originales de 1945 plasmados en la Carta de las Naciones Unidas dirigidos a que las personas pudieran vivir *libres de temor, libres de miseria y libres para vivir con dignidad*, y considerando las distintas amenazas que enfrentan las personas, en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 el PNUD propuso siete formas principales de seguridad

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, 249 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1993\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014; y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.

humana: en materia de salud, económica, ambiental, de la comunidad, política, personal y alimentaria.<sup>3</sup>

Dicho informe del PNUD colocó los derechos humanos como uno de sus pilares fundamentales y abogó por un enfoque centrado en la persona en relación con los peligros y riesgos que crean vulnerabilidades compartidas e interrelacionadas para las personas de todo el mundo.<sup>4</sup>

El informe de 2003 de la CHS fue construido con base en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, aunque avanza un paso en la categorización de las siete formas de seguridad humana y más bien propone una definición de ésta a manera de un lente, *un marco de análisis* y un delimitador de criterios útil para revisar fenómenos diferentes, que será el modo en que se empleará en el presente texto. El informe *Human Security Now* considera que

La seguridad humana significa proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se potencien las libertades humanas y la realización humana [...] significa proteger las libertades fundamentales –que son la esencia de la vida– [...] proteger a las personas de las amenazas y situaciones *críticas (severas) y omnipresentes (generalizadas)*. Significa utilizar procesos que se basan en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Es crear *sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales* que en conjunto proporcionen a las personas los elementos básicos de *la supervivencia, el sustento y la dignidad*.<sup>5</sup>

De manera complementaria, el informe del secretario general de las Naciones Unidas respecto de la seguridad humana, de abril de 2012, refleja el consenso estatal sobre un *entendimiento común* de dicho concepto y pone de relieve que éste no hace *ninguna distinción* entre los derechos civiles, políticos, económi-

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>4</sup> Sakiko Fukuda-Parr, “New Threats to Human Security in the Era of Globalization”, en Lincoln C. Chen *et al.*, (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Nueva York, Harvard University Press, 2003, pp. 1-13. La traducción es de la autora. Véase también CDHDF, “I. Marco teórico de la seguridad humana”, en *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, pp. 31-49.

<sup>5</sup> Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 4. La traducción y las cursivas son de la autora.

cos, sociales y culturales, y en consecuencia aborda las amenazas [...] de una manera multidimensional e integral”<sup>6</sup>

Con base en esta definición, el presente trabajo aborda la siguiente pregunta: ¿pueden el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y los sistemas regionales enriquecerse a través del concepto de seguridad humana para hacer frente a las amenazas nacionales y transnacionales que afectan los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas y otras no ciudadanas, especialmente las mujeres y niñas?

En este texto se analiza esa pregunta a través de la óptica que proporciona el marco conceptual de la seguridad humana. Primero se contesta la pregunta de quién es una persona migrante indocumentada con el fin de definir el sujeto principal de nuestra atención. Después se evalúan algunos aspectos destacados de los principales regímenes normativos y judiciales del DIDH: el marco jurídico formal de los tratados internacionales y los desarrollos normativos e interpretativos a nivel de las Naciones Unidas y en los sistemas interamericano, europeo y africano de derechos humanos, con énfasis particular en los dos primeros. Posteriormente se tocará la correlación entre la seguridad humana y los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular, teniendo en cuenta que éstas frecuentemente experimentan violaciones a sus derechos humanos, y de forma agravada las mujeres y niñas; y que la condición de irregularidad jurídica conlleva en sí misma riesgo y vulnerabilidad. Desde ese marco conceptual se analizarán después ciertos casos judiciales concretos para ilustrar la aplicación práctica del enfoque de seguridad humana en la interpretación jurídica de derechos humanos precisos y las implicaciones negativas de la ausencia de este enfoque.

Por último, se apunta una serie de conclusiones derivadas del análisis conceptual y casuístico presentado en las que se sugieren ciertas líneas interpretativas novedosas ofrecidas por la simbiosis seguridad humana/derechos humanos respecto de las personas migrantes indocumentadas y otras no ciudadanas,

---

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General, A/66/763*, 5 de abril de 2012, párr. 26, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014. Las cursivas son de la autora.

particularmente mujeres y niñas. Además, se proponen caminos potenciales a futuro que promete la relación seguridad humana/derechos humanos para la protección más efectiva de los derechos humanos de las personas, especialmente de aquellas en condición de vulnerabilidad.

### ¿Quién es una persona migrante indocumentada?

De acuerdo con datos existentes, en 2010 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimó que existían 214 millones de personas migrantes internacionales en todo el mundo, es decir, que viven y/o trabajan en un país distinto del de su nacimiento, nacionalidad o ciudadanía.<sup>7</sup> El número total de éstas ha aumentado en los últimos 10 años a partir de un estimado de 150 millones en 2000 a 214 millones en 2010, es decir, 3.1% de la población mundial actual es migrante. En otras palabras, actualmente una de cada 33 personas en el mundo tiene esta condición y constituirían el quinto país más poblado del mundo.<sup>8</sup> Sin embargo, es difícil dar un número exacto de personas migrantes indocumentadas precisamente a causa de su situación jurídica irregular.

Este documento se centrará en las personas migrantes indocumentadas –con un acento especial en las mujeres y niñas y hasta un cierto punto en las personas solicitantes de asilo– y en los riesgos y vulnerabilidades que todas ellas enfrentan, como un fenómeno que provoca nuevas preguntas en materia de derechos humanos y reabre otras a la luz novedosa del concepto de seguridad humana. Si bien el marco jurídico internacional presenta una definición de *trabajador migrante*, aplicable tanto a las y los trabajadores *documentados* como a los *indocumentados*, no ofrece una definición de las *personas migrantes* en general, especialmente las que se encuentran en situación irregular en cuanto a su entrada o residencia en un determinado Estado. Frente a esta pauta general del

<sup>7</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *World Migration Report 2011. Communicating Effectively about Migration*, Ginebra, OIM, 2011, p. 49.

<sup>8</sup> Véase Centro de Capacitación Migratoria, “Cifras sobre las migraciones”, disponible en <[http://www.ccmigratoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85%3Acifras-sobre-las-migraciones&catid=43%3Anoticias&Itemid=1&lang=es](http://www.ccmigratoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85%3Acifras-sobre-las-migraciones&catid=43%3Anoticias&Itemid=1&lang=es)>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.

derecho internacional, empero, encontramos una notable excepción en la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, que define *migrante* como cualquier persona que emigra (deja un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él) o inmigra (llega a otro Estado con el propósito de residir en él).<sup>9</sup>

Específicamente por *persona migrante indocumentada* este texto se refiere a las personas sin un permiso de residencia que les autorice para permanecer regularmente o trabajar en el país de destino. Es posible que no hayan tenido éxito en el procedimiento de asilo, hayan sobrepasado el tiempo de estancia permitido por sus visas o que hayan entrado irregularmente en él. Las rutas para llegar a ser una persona migrante indocumentada son complejas y en ocasiones el resultado de políticas arbitrarias y procedimientos sobre los cuales la persona migrante tiene poco o ningún control.

En cuanto a algunas de las regiones y países del mundo desarrollado que constituyen países de destino,<sup>10</sup> los actores de la sociedad civil en este campo en Europa, por ejemplo, estiman que la mayoría de las personas migrantes indocumentadas llegaron legalmente, pero después de un periodo de tiempo enfrentaron distintas dificultades por las que se encontraron sin el permiso correspondiente para la residencia o el empleo; y enfatizan que la *irregularidad* es causada por una infracción administrativa y no por un delito. A menudo es un proceso impulsado por la explotación, la redundancia, la desinformación y los retrasos administrativos.<sup>11</sup> La sociedad civil en Estados Unidos también

---

<sup>9</sup> Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 69, incisos *a-e*.

<sup>10</sup> Posiblemente en contraste con la percepción popular, los países de destino con mayor número de personas migrantes, en términos de porcentaje de la población total, no se ubican en el Norte global, pues en realidad los países con alto porcentaje en este sentido incluyen Qatar (87%), Emiratos Árabes Unidos (70%), Jordania (46%), Singapur (41%) y Arabia Saudita (28%). Véase Centro de Capacitación Migratoria, *loc. cit.*

<sup>11</sup> Plataforma para la Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados, “Migrantes indocumentados”, disponible en <<http://picum.org/es/nuestro-trabajo/migrantes-indocumentados/>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014. Esta plataforma dirige una “red de personas y organizaciones comprometidas para asegurar un cambio real sostenible para los inmigrantes indocumentados, utilizando la información con la que cuentan y tratando de influir sobre los políticos”.

ha identificado los derechos de las personas migrantes como un termómetro para probar la condición de los derechos humanos en la sociedad en general, al señalar que cuando el gobierno tiene el poder de negar derechos legales y el debido proceso a un grupo vulnerable, los derechos de todos están en situación de riesgo.<sup>12</sup>

Volviendo a las definiciones jurídicas, en el ámbito de los instrumentos de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM)<sup>13</sup> ofrece en su artículo 2.1 una definición de *trabajador migrante*, como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”, y aclara en su artículo 5º que las y los trabajadores migratorios y sus familiares:

- a) Serán considerados *documentados o en situación regular* si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte;
- b) Serán considerados *no documentados o en situación irregular* si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso a) de este artículo.<sup>14</sup>

Ahora analicemos cómo los marcos jurídicos universal y regionales han desarrollado e interpretado las normas internacionales de derechos humanos, en cuál de estos caminos el DIDH se cruza con la seguridad humana y cuáles son las implicaciones de esta relación.

---

<sup>12</sup> Véase American Civil Liberties Union, “About the ACLU’s Immigrants’ Rights Project”, disponible en <<https://www.aclu.org/immigrants-rights/about-aclus-immigrants-rights-project>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.

<sup>13</sup> Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990.

<sup>14</sup> N. del E.: Las cursivas son de la autora.

## Marco jurídico internacional sobre los derechos humanos de las personas migrantes

### *El sistema de las Naciones Unidas*

Con base en los principios de igualdad y no discriminación, el marco jurídico de las Naciones Unidas ha reiterado en varias ocasiones los derechos humanos de todas las personas migrantes y la prohibición de la discriminación basada en el origen nacional o social.<sup>15</sup> De toda la estructura de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, sólo uno de los nueve tratados fundamentales se refiere a las personas migrantes, en particular a las y los trabajadores migratorios y sus familiares. En efecto, la ya mencionada CTM –en vigor desde 2003–, desde el punto de partida de su nombre se refiere a los derechos de *todas* las y los trabajadores migratorios, es decir, tanto documentados como indocumentados; y a los miembros de sus familias. En la Parte IV la CTM establece derechos adicionales específicos para las y los trabajadores migratorios documentados.<sup>16</sup> Éste es el único tratado de derechos humanos con aspiración universal que coloca a las normas en dicha materia en el contexto específico de la migración.

Por su parte, los órganos de supervisión de otros tratados internacionales de derechos humanos también han recalcado, en particular en los últimos 10 años, la aplicabilidad de todos los derechos humanos –civiles, políticos, eco-

---

<sup>15</sup> Véase el fundamento general en Carta de las Naciones Unidas, firmada al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, San Francisco, 26 de junio de 1945, artículos 1.3 y 55; y la mención específica en Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 2º.

<sup>16</sup> La CTM fue redactada con base en dos instrumentos anteriores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): el Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 32ª reunión, Ginebra, 1 de julio de 1949; y el Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 60ª reunión, Ginebra, 24 de junio de 1975. Estos tres instrumentos constituyen lo que se ha denominado la *Carta Internacional de Migración*. Véase Patrick A. Taran, “Clashing Worlds: Imperative for a Rights-based Approach to Labour Migration in the Age of Globalization”, en Vincent Chetail (dir.), *Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review*, vol. II, Bruselas, Bruylant, 2007, p. 421.

nómicos, sociales y culturales– a las personas migrantes y la prohibición de la discriminación basada en el origen nacional o *en el estatus migratorio*.<sup>17</sup>

En cuanto a los Estados, algunas preocupaciones planteadas se refieren a que la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas podría restringir los poderes soberanos de ellos en materia de migración o poner en peligro la estabilidad económica y el bienestar de la población nacional. A este respecto, Ruth Rubio-Marín y Cristina M. Rodríguez han argumentado que el propio marco de los derechos humanos ofrece los mecanismos de equilibrio suficientes para permitir el ejercicio de las facultades del Estado, al mismo tiempo que promueve un estándar coherente de respeto y protección de titularidades humanas fundamentales, pilar central de las democracias constitucionales, muchas de las cuales existen en países receptores de migración. Esta *concesión derechos humanos-soberanía* puede arrojar luz sobre las formas de enfrentar el dilema que las medidas contra la migración irregular sin duda representan para la idea de personalidad universal y dignidad humana.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Véanse Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, artículo 27, que se refiere a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, artículo 30; Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, artículo 5º; Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/144 del 13 de diciembre de 1985; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, adoptada en el 27º periodo de sesiones, 11 de abril de 1986; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 23. Derecho de las minorías (artículo 27), aprobada en el 50º periodo de sesiones, 1994, que indica que los derechos de dicho artículo también se aplican a los trabajadores migrantes; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General núm. 30. Discriminación contra los no ciudadanos, aprobada en el 65º periodo de sesiones, 5 de octubre de 2004; Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, aprobada en el 39º periodo de sesiones, 2005; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 26. Sobre las trabajadoras migratorias, aprobada en el 42º periodo de sesiones, 2008.

<sup>18</sup> Véase Cristina M. Rodríguez y Ruth Rubio-Marín, “The Constitutional Status of Irregular Migrants: Testing the Boundaries of Human Rights Protection in Spain and the United States”, en Marie-Bénédicte Dembour y Tobias Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflec-*

En tal sentido, con base en el marco jurídico descrito es necesario enfatizar que al abordar los derechos de las personas migrantes, el punto de partida en el debate no es –como a menudo se pretende– la soberanía nacional de los Estados y su capacidad para regular fronteras territoriales sino más bien lo que el derecho o los diferentes sistemas jurídicos tienen que decir acerca de tales derechos y los principios que los sustentan. En efecto, el relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, destacó la tendencia observada en algunas declaraciones de servidores públicos y medios de comunicación donde señalan que las personas migrantes que llegan a un Estado y sin haber sido invitadas a venir o a entrar, de algún modo no gozan de los mismos derechos que el resto de la población. Ello ha dado lugar a la creación de espacios de discrecionalidad administrativa basada en una especie de creencia subyacente de que existen dos tipos de derechos humanos, los de las y los ciudadanos y los de una categoría de segunda clase merecidos por las y los no ciudadanos. Es necesario subrayar, como lo aclaró el relator, que el derecho internacional es firme en indicar que todos los derechos humanos existen para ser disfrutados por todos los seres humanos, con las únicas excepciones permitidas por el propio DIDH.<sup>19</sup>

---

*tions on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Nueva York, Routledge, 2011, pp. 73-98. En dicho artículo las autoras se refieren a esta concesión o balance como el *human rights-sovereignty compromise*.

<sup>19</sup> Declaraciones de François Crépeau durante el Debate sobre la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea y su impacto sobre los derechos humanos de los migrantes: la experiencia italiana. Una consulta entre el relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, la sociedad civil y el mundo académico, organizado por el Migration Policy Centre y el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo (IUE) con el apoyo de Open Society Foundations, celebrado en Florencia el 3 de octubre de 2012. El evento se realizó en el marco de la misión del relator especial a Italia como parte de su año de estudio sobre los derechos humanos de las personas migrantes en las fronteras de la Unión Europea. Basándose en sus experiencias de visitas similares, el relator desarrollaría un estudio temático que sería presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en junio de 2013. El estudio analizaría la política migratoria de la Unión Europea en el contexto de la gestión de las fronteras, no sólo a la luz de los programas y medidas de los Estados visitados sino también al tener en cuenta el marco político general de la región en la materia, centrándose en su impacto en los derechos de las y los migrantes. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants

El derecho internacional se ha construido, entre otros factores, precisamente a través del entendimiento progresivo de la soberanía del Estado como la responsabilidad de velar por una serie de valores y condiciones de vida respecto de las personas bajo su jurisdicción, en tanto que personas con dignidad, como una razón suficiente para el reconocimiento jurídico y el disfrute del conjunto de sus derechos.<sup>20</sup> En ese sentido, la primera afirmación que tendría que hacerse es que los derechos humanos universales son, de inicio, aplicables a todas las personas migrantes, documentadas e indocumentadas, como Morten Kjaerum, director de la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales, subrayó: “usted no necesita un visado o un permiso de residencia para tener derecho a los derechos humanos. *Simplemente nacer es su pasaporte para acceder a la protección de los derechos humanos*.”<sup>21</sup>

### *Los sistemas regionales de derechos humanos*

Vamos a examinar brevemente algunos de los aspectos que se deben resaltar en cuanto a la garantía regional de los derechos humanos universales de las personas migrantes indocumentadas. Posiblemente la expresión más notable y decidida a nivel regional es la mencionada Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, precisamente por su papel en la clarificación del marco jurídico de derechos humanos aplicable a las y los migrantes indocumentados, con un enfoque particular sobre los trabajadores migrantes.

Aunque a nivel universal, como se ha señalado anteriormente, la categoría jurídica vigente para la protección de los derechos humanos en el contexto

---

at the borders of the European Union: Italy, Roma, 8 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

<sup>20</sup> En este sentido, véase Antonio Cassese, *International Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 45.

<sup>21</sup> Morten Kjaerum, “Dignity and Rights of Irregular Migrants”, discurso presentado durante la 4ª Conferencia de Derechos Fundamentales, Varsovia, 21 y 22 de noviembre de 2011, p. 2, disponible en <<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/MK-Speech-FRC-NOV2011.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014. La traducción es de la autora y las cursivas son del original.

de la migración es la de *trabajador migrante*, en el ámbito interamericano en realidad hay un instrumento jurídico que protege a todas las personas migrantes como tales en su condición de *vulnerabilidad estructural*.<sup>22</sup> De hecho la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte IDH, aunque no vinculante, debe considerarse como una fuente autorizada en la medida en que se trata de una interpretación judicial del marco jurídico interamericano de derechos humanos –básicamente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969–<sup>23</sup> pero también debido a que analiza el derecho europeo de derechos humanos como un recurso comparativo; así como el derecho de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y el internacional general como dos fuentes vinculantes para los Estados del continente americano.

En la Opinión Consultiva OC-18/03, la Corte IDH subrayó que

el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

Esto a su vez implica que “la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”; además concluyó que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos,

<sup>22</sup> Corte IDH, *doc. cit.*, párrs. 112, 113, 130, 131, 149 y 160. Véanse también “Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, sobre ‘Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados’ del 17 de septiembre de 2003 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Corte IDH, *doc. cit.*, párr. 9; y el *amicus curiae* presentado a la Corte IDH por Jorge Bustamante, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 3 de julio de 2003, p. 81.

<sup>23</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948; y Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

incluidos los de carácter laboral. Al asumir una relación de trabajo, la persona migrante adquiere derechos que deben ser reconocidos y garantizados porque es una empleada, sin depender de su situación regular o irregular en el Estado donde trabaja. Como aclara la Corte IDH, estos derechos son consecuencia de la relación laboral.<sup>24</sup>

En el panorama europeo, la respuesta ha sido menos categórica. En el plano normativo, el Convenio Europeo sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, aunque no se refiere específicamente a las personas migrantes, les protege en la medida en que es aplicable a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado.<sup>25</sup> La Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996, ofrecen cierto grado de protección a las y los migrantes indocumentados, principalmente a través del derecho a la no discriminación en relación con otros derechos como los laborales y las garantías de no expulsión.<sup>26</sup> Asimismo, a través de los órganos de supervisión de ambos instrumentos –la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) y el Comité Europeo de Derechos Sociales, respectivamente–, los derechos de las y los migrantes han sido hasta cierto punto reafirmados y protegidos. Sin embargo, el enfoque habitual de la CEDH ha sido poner de relieve la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la vida familiar (artículo 8º) y a la no-discriminación (artículo 14) respecto de otros derechos, en relación con las personas extranjeras que residen *legalmente* en su territorio.<sup>27</sup> Vale la pena señalar, no obstante, algunos desarrollos interesantes de la CEDH en los últimos años como el caso de *M. S. S. vs. Bélgica y Grecia*, que es especialmente ilustrativo y se verá detenidamente más adelante.

Asimismo, dentro del sistema africano de derechos humanos, de manera similar, los migrantes indocumentados gozan de la protección general de la

<sup>24</sup> Corte IDH, *doc. cit.*, párrs. resolutivos 4, 6 y 8.

<sup>25</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado por el Consejo de Europa, Roma, 4 de noviembre de 1950, artículo 1º.

<sup>26</sup> Carta Social Europea, aprobada por el Consejo de Europa, Turín, 18 de octubre de 1961, artículos 18 y 19; y Carta Social Europea Revisada, aprobada por el Consejo de Europa, Estrasburgo, 3 de mayo de 1996, artículos 18 y 19.

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Gaygusuz v. Austria*, Sentencia del 16 de septiembre de 1996; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Koua Poirrez v. France* Sentencia del 30 de septiembre de 2003.

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981,<sup>28</sup> que establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. En el ámbito de las preocupaciones en materia de seguridad humana relacionadas con los derechos humanos es preciso indicar la evolución reciente en el sistema africano de los derechos aplicables a todas las mujeres, incluidas las migrantes, en la forma del *derecho a la paz para las mujeres* y el *derecho a la seguridad alimentaria*, ambos contemplados en el Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, con respecto a los Derechos de las Mujeres en África, también llamado Protocolo de Maputo.<sup>29</sup>

### **Aplicación de una perspectiva de seguridad humana a los derechos humanos de las personas migrantes: la irregularidad jurídica como una fuente de riesgo**

El fenómeno migratorio que cruza distintas fronteras y jurisdicciones estatales plantea interrogantes en cuanto a las formas de cumplir mejor las obligaciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes con base en las normas existentes analizadas anteriormente, pero también pensando en métodos de interpretación más creativos para fortalecer tales derechos.

Como ya se mencionó, el paradigma universal de los principios rectores de derechos humanos sostiene que todas las personas son iguales en dignidad y

<sup>28</sup> Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada por la Organización para la Unidad Africana durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno, Nairobi, 27 de julio de 1981.

<sup>29</sup> Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, con respecto a los Derechos de las Mujeres en África, Protocolo de Maputo, adoptado durante la 2ª sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo, 11 de julio de 2003, artículos 10 y 15, respectivamente. En el contexto asiático, aunque no existe un sistema institucional de derechos humanos a nivel regional, para una explicación de la evolución de los derechos de las personas migrantes en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), véase Ryszard Cholewinski, “Labour Migration Management and the Rights of Migrant Workers”, en Alice Edwards y Carla Ferstman (eds.), *Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 287 y 288.

derechos, por lo que no deben ser discriminadas por razones de sexo, género, religión, cultura, idioma ni origen étnico o nacional. Sin embargo, la universalidad de los derechos humanos parece ser puesta en duda cuando se confronta con la condición de las personas migrantes. En efecto, “a pesar de la universalidad teórica de los derechos humanos, en la realidad ciertas características como la nacionalidad o el estatus legal formal pueden afectar significativamente el alcance de los derechos que de hecho se conceden a una persona”.<sup>30</sup>

Ciertamente, como se ha señalado en un estudio reciente sobre Estados Unidos, en muchos contextos la aplicación estricta de leyes y políticas migratorias cada vez más restrictivas ha llevado a la *inseguridad comunitaria*, a raíz del efecto disuasivo que dicho cumplimiento provoca en relación con la denuncia de delitos por parte de miembros de la población local. Es decir, debido a que la ejecución de dichas normas y políticas incrementa el riesgo de deportación de las personas migrantes indocumentadas, algunas de ellas prefieren permanecer en la clandestinidad en lugar de denunciar conductas delictivas en su contra y cooperar con la policía local.<sup>31</sup> Ello parece ser eco de otras preocupaciones respecto del efecto negativo hacia los derechos humanos ante la aplicación progresivamente severa de las restricciones en materia de migración, lo que puede dejar y de hecho deja a las personas fuera del derecho o invisibles para éste y por lo tanto en una condición de vulnerabilidad.<sup>32</sup> Paradójicamente, la implementación rigurosa y a menudo arbitraria del derecho administrativo en el ámbito migratorio parece estar obstaculizando la aplicación efectiva y los fines de los derechos humanos y el derecho laboral.

Aunque la condición de vulnerabilidad agravada de las personas solicitantes de asilo y las personas refugiadas en este contexto ya ha sido analizada

---

<sup>30</sup> Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Nueva York, Oxford University Press (Monographs in International Law), 2007, p. 12. La traducción es de la autora. Véanse también María José Añón (ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 280 pp.; y Ángeles Solanes Corella (ed.), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 293 pp.

<sup>31</sup> Véase Center for Human Rights and Global Justice, *A Decade Lost: Locating Gender in U. S. Counter-Terrorism*, Nueva York, NYU School of Law, 2011, p. 102.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Franck Düvell y Bastian Vollmer, *European Security Challenges*, San Domenico di Fiesole, Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo (EU-US Immigration Systems, núm. 2011/01), 2011, 27 pp.

por varios autores (especialmente en relación con la actual crisis económica de Europa y Estados Unidos),<sup>33</sup> se ha prestado menor atención a la cuestión más general de las personas migrantes indocumentadas.

Se están realizando esfuerzos al respecto y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) –el órgano de expertos independientes encargado de supervisar el cumplimiento de la CTM (artículo 72)– ha desempeñado un papel fundamental para arrojar luz sobre estas vulnerabilidades y aclarar las formas concretas en que los derechos humanos de los trabajadores migrantes deben ser entendidos y aplicados. En su Observación General núm. 1 de 2011, sobre los trabajadores domésticos migratorios, el CMW señaló que

los trabajadores domésticos migratorios corren un *riesgo mayor* de sufrir determinadas formas de explotación y maltrato [...] Esos riesgos y factores de vulnerabilidad son *más graves* aún en el caso de los trabajadores domésticos migratorios *no documentados o en situación irregular*, especialmente porque suelen correr el *riesgo de expulsión* si se ponen en contacto con las autoridades para solicitar protección frente a los abusos de un empleador.<sup>34</sup>

En este sentido, las personas migrantes indocumentadas frecuentemente viven una *doble victimización*, ya que por un lado su situación irregular las coloca en mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos, y por otro su derecho humano de acceso a la justicia también se ve afectado frente al miedo

<sup>33</sup> Véase Vincent Chetail y Céline Bauloz, *The European Union and the Challenges of Forced Migration: From Economic Crisis to Protection Crisis?*, San Domenico di Fiesole, Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo (EU-US Immigration Systems, núm. 2011/07), 2011, 48 pp.

<sup>34</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios, CMW/C/GC/1, 23 de febrero de 2011, párr. 7. Las cursivas son de la autora. A este respecto, véase también Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 100ª reunión, Ginebra, 16 de junio de 2011, artículos 8º y 15, que se refieren a la obligación de los Estados de aplicar las disposiciones de dicho Convenio también a las y los trabajadores domésticos *migrantes* y al deber de protegerlos frente a prácticas abusivas, incluyendo las llevadas a cabo por empleadores privados.

a la deportación, el cual se traduce en no acudir a denunciar las violaciones a los derechos que padecieron en un primer momento.

Con una perspectiva sensible a las realidades diferenciadas que experimentan las personas con base en su género, el CMW también destaca que las “trabajadoras domésticas migratorias se enfrentan además a *otros riesgos por el hecho de ser mujeres*, por ejemplo a la *violencia de género*”.<sup>35</sup> Asimismo, el CMW enfatiza ciertos riesgos particulares en el caso de las mujeres y el temor correlativo que agrava tales peligros, cuando señala a “las trabajadoras domésticas migrantes en situación irregular, que son *especialmente vulnerables* cuando quedan *embarazadas*, porque con frecuencia *temen ser expulsadas* del país si se dirigen a los servicios de salud pública”.<sup>36</sup> De manera similar, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, informó que en su visita de 2011 a Estados Unidos observó la *vulnerabilidad particular de las mujeres inmigrantes indocumentadas a la violencia*, incluidos el acoso sexual y el abuso en el lugar de trabajo.<sup>37</sup>

En la evaluación que realizó el CMW de las obligaciones del Estado hacia las y los trabajadores domésticos migratorios indocumentados, especialmente las *mujeres y las y los niños*, dicho órgano calificó las vulnerabilidades que enfrentan como *extremas* y, con base en el artículo 69 de la CTM, llamó a los Estados a llevar a cabo acciones apropiadas para remediar esas vulnerabilidades y a “considerar la posibilidad de adoptar políticas, como programas de regularización, para evitar que los trabajadores domésticos migratorios carezcan de documentación o corran el riesgo de encontrarse en situación irregular, o resolver tales situaciones”.<sup>38</sup>

Estas condiciones de vulnerabilidad extrema, así como los escenarios de doble victimización por un lado, y de impacto diferenciado por género por el otro, por desgracia también encuentran una de sus expresiones más crudas en

<sup>35</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios, párr. 52.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 43. Las cursivas son de la autora.

<sup>37</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Adelanto de la mujer. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/66/215, 1 de agosto de 2011, párrs. 43-46. Las cursivas son de la autora.

<sup>38</sup> Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación General núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios, párr. 52.

la situación de las personas migrantes en México, en particular quienes entran y transitan de manera indocumentada en el país normalmente con el fin de llegar a Estados Unidos. Las más recientes y crecientes situaciones de violencia, desaparición forzada, secuestro, abuso y tortura que viven sobre todo las y los migrantes centroamericanos –y de forma agudizada las mujeres y niñas– a manos de la delincuencia organizada –especialmente la relacionada con el narcotráfico–, y en ocasiones con la aquiescencia o participación de representantes del Estado, han sido documentadas y denunciadas por las propias víctimas y diversos medios y actores de la sociedad civil, quienes también dan cuenta de la falta o deficiencia de respuesta institucional que garantice el derecho de acceso a la justicia de las víctimas.<sup>39</sup>

Por otra parte, las leyes restrictivas también han aumentado la vulnerabilidad de las y los migrantes y han profundizado su inseguridad humana. Un ejemplo es la Ley de Inmigración de Alabama o Beason-Hammon Act, que entró en vigor el 28 de septiembre de 2011. Un informe de Human Rights Watch señaló que sólo en los dos primeros meses después de que la ley entró en vigor

los funcionarios locales la utilizaron para negar el acceso de los migrantes no autorizados a las necesidades diarias como el agua y la vivienda, en violación a sus derechos fundamentales. La ley también niega a todos los migrantes no autorizados la protección a los derechos fundamentales que deberían aplicarse a toda la población, no sólo a los ciudadanos, haciéndolos *más susceptibles al acoso discriminatorio* y los abusos de las autoridades locales y los ciudadanos de a pie. Ellos viven en un *clima de temor e incertidumbre*, lo cual ha tenido un impacto particularmente grave en los niños.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Madrid, Edai, 2012, pp. 11 y 13. Véanse también Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, 44 pp.; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 15 de junio de 2009, 49 pp.; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, 108 pp.

<sup>40</sup> Human Rights Watch, *No Way to Live. Alabama's Immigrant Law*, Nueva York, HRW, 2011, contraportada. La traducción y las cursivas son de la autora.

Al examinar todo lo anterior sugiero que la seguridad humana puede jugar un papel integrador como un concepto que oriente en la interpretación jurídica para llenar estos vacíos y actuar como un puente de conexión entre el núcleo o contenido esencial de los derechos humanos. Debido a la vulnerabilidad real en que se hallan las personas migrantes en situación irregular, y cada vez más las mujeres y las niñas, la seguridad humana se torna relevante como una noción rectora que visibilice estas amenazas que afectan sus derechos humanos y los factores de riesgo que se deben tener en cuenta en el análisis de las obligaciones en materia de derechos humanos.<sup>41</sup>

### **Casos ilustrativos de un enfoque de seguridad humana aplicado a los derechos humanos de las personas migrantes**

Con su vocación de atender las amenazas generalizadas y sistemáticas que a menudo son pasadas por alto en el análisis individualista tradicional de derechos humanos, la idea de una perspectiva basada en la seguridad humana parece haber encontrado su camino como una herramienta útil en la interpretación judicial.

En la jurisprudencia de la Corte IDH puede encontrarse un caso importante en el cual ésta volvió a examinar la misma línea adoptada en su Opinión Consultiva OC-18/03. En el caso de las niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana, la Corte IDH llegó a la conclusión de que República Dominicana había violado los derechos a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley, al nombre y al reconocimiento de la personalidad jurídica de dos niñas de origen haitiano, hijas de migrantes indocumentados, ya que la Oficina de Registro Civil se

---

<sup>41</sup> En realidad la idea de la vulnerabilidad colectiva frente a las amenazas nacidas de la discriminación estructural que colocan a ciertos grupos y sus miembros en situación de riesgo ya había sido abordada por algunos órganos judiciales de derechos humanos en casos de violencia contra las mujeres. Véanse Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009; y Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

negó a emitirles certificados de nacimiento incluso cuando disfrutaban de ese derecho de acuerdo con la propia legislación dominicana.<sup>42</sup>

Al trazar los vínculos implícitos entre el enfoque de seguridad humana y el disfrute de los derechos humanos por parte de las personas en condiciones de vulnerabilidad, la Corte IDH analizó este caso teniendo en cuenta todo el escenario social en el que las niñas se desenvolvían y subrayó que “el tratamiento discriminatorio impuesto por el Estado a las niñas Yean y Bosico, se enmarca dentro de la *condición vulnerable de la población haitiana y dominicana de ascendencia haitiana* en la República Dominicana, a la cual pertenecen las presuntas víctimas”. Tomando en consideración el carácter generalizado de estos riesgos a través del estudio de la experiencia individual de las niñas, la Corte IDH hizo hincapié en la doble situación de vulnerabilidad de las víctimas debido a la falta de nacionalidad y al hecho de ser niñas.<sup>43</sup>

El carácter sistémico de estos riesgos fue reevaluado en 2010 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) cuando se lamentaba de que, a pesar de la sentencia del caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, la discriminación contra las niñas y los niños haitianos aún persistía en aquel país. Al adoptar el lenguaje de las preocupaciones sobre seguridad humana, el Comité DESC tomó nota de que la situación generalizada de revocación de los documentos de identidad o de no renovación de los documentos de residencia sobre la base de las disposiciones legales de República Dominicana había *aumentado la exposición* de las y los niños haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en especial a ciertas *prácticas discriminatorias*.<sup>44</sup>

En una perspectiva más amplia que la referida a las y los migrantes indocumentados en términos económicos o laborales, otros no ciudadanos con un estatus legal indefinido como las y los solicitantes de asilo también se han

---

<sup>42</sup> Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, serie C, núm. 130, párrs. resolutivos 2 y 3.

<sup>43</sup> *Ibidem*, párrs. 168, 142 y 134. Las cursivas son de la autora.

<sup>44</sup> Comité DESC, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. República Dominicana*, E/C.12/DOM/CO/3, 26 de noviembre de 2010, párr. 11. Las cursivas son de la autora.

enfrentado a graves violaciones a sus derechos humanos. En este sentido, cabe destacar el caso de *M. S. S. vs. Bélgica y Grecia* de 2011, en el cual la CEDH consideró el traslado de un solicitante de asilo de origen afgano de Bélgica a Grecia (país por el que originalmente había entrado a la Unión Europea) como una violación por parte de ambos países al artículo 3º del Convenio Europeo sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Notablemente la CEDH llegó a esa conclusión bajo el argumento de que *M. S. S.* se encontraba en una situación de vulnerabilidad al tener en cuenta su angustia *individual*, pero viéndola contra el telón de fondo de las condiciones *sistémicas* de pobreza y *privación material* que enfrentan las y los solicitantes de asilo en Grecia como un “grupo de población vulnerable que necesita protección especial”,<sup>45</sup>

Con base en estas consideraciones, la CEDH resolvió que la decisión de Bélgica de que el solicitante de asilo regresara a Grecia equivalía a una violación al artículo 3º, referido al derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a la prohibición de expulsión de una persona a un país en el que enfrente un riesgo de sufrir este trato (principio de no devolución o *non-refoulement*). Del mismo modo, la CEDH concluyó que las condiciones de vida precarias del demandante afgano en Grecia constituían una violación al artículo 3º por parte de dicho país.<sup>46</sup>

Sin embargo, pueden darse otros ejemplos sobre las consecuencias de *no* aplicar una perspectiva de seguridad humana en el análisis jurídico de violaciones a derechos humanos, concretamente en el ámbito de los derechos de las personas migrantes. En una sentencia anterior también emitida por la CEDH en 2008 en el caso de *N. vs. Reino Unido*, la CEDH analizó la situación de una mujer de Uganda que había llegado a Reino Unido con un pasaporte falso y que, aun cuando ella no lo sabía en ese momento, vivía con VIH/sida. En Reino

<sup>45</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of M. S. S. v. Belgium and Greece*, Sentencia del 21 de enero de 2011, párrs. 251, 232 y 233.

<sup>46</sup> *Ibidem*, puntos 5 y 10 de la parte dispositiva de la sentencia. Para un caso que presenta esta misma línea de argumentación véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, casos acumulados C-411/10 y C-493/10, Sentencia del 21 de diciembre de 2011.

Unido había recibido tratamiento de soporte médico vital que, de acuerdo con los informes médicos, le permitiría vivir por una década. La mujer, N., había sido rechazada como solicitante de asilo y, en caso de ser deportada a Uganda, existía una fuerte evidencia para considerar que debido a la falta de medicamentos antirretrovirales en el sistema de salud de Uganda, moriría dos años después de su regreso. La CEDH llegó a la conclusión de que la deportación de N. no constituiría una violación por parte de Reino Unido a la obligación de no devolución contenida en el artículo 3º del Convenio Europeo.<sup>47</sup>

Respecto de este caso, Eve Lester planteó que un resultado diferente podría haber sido alcanzado por la CEDH si hubiera aplicado un enfoque de seguridad humana que habría hecho hincapié en el *riesgo vital crítico* enfrentado por N., visto a la luz del contenido básico del derecho humano al más alto nivel posible de salud (en lugar del análisis estricto que hizo sólo considerando el contenido del artículo 3º referido a la prohibición de la tortura). La autora argumenta que las decisiones judiciales que integran la visión de seguridad humana en su análisis podrían obligar a los Estados a traducir su retórica en resultados reales que aumentarían la accesibilidad y disponibilidad de los medicamentos anti-rretrovirales en los países en desarrollo donde la pandemia de VIH/sida podría permanecer por varios años más.<sup>48</sup> Tal vez una perspectiva de esta naturaleza adoptada por la CEDH habría estado realmente a la altura de su compromiso de hacer valer el derecho humano a la salud de N., y en última instancia su derecho a la vida ante el riesgo inminente de perderla.

## Algunas conclusiones

Garantizar los derechos humanos de las personas migrantes es uno de los retos más complejos para el derecho internacional, tanto en términos teóricos en

<sup>47</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of N. v. The United Kingdom*, Sentencia del 27 de mayo de 2008, párrs. 18 y 19.

<sup>48</sup> Para un análisis detallado de este caso y del caso similar de D. vs. Reino Unido, abordado también por la CEDH en 1997, pero con un resultado diferente que fortalecía los derechos de D., véase Eve Lester, “Socio-economic Rights, Human Security and Survival Migrants: Whose Rights? Whose Security?”, en Alice Edwards y Carla Ferstman (eds.), *op. cit.*, pp. 314-356.

cuanto a la aplicabilidad del principio de universalidad de los derechos humanos a las personas migrantes, como en la práctica debido a la condición de migrantes indocumentados, y en particular indocumentadas, como una de las mayores condiciones de vulnerabilidad y de inseguridad humana en el mundo actual.

A partir del análisis de los casos *sensibles* y los *no sensibles* a la seguridad humana, podría parecer a primera vista que tanto la Corte IDH como la CEDH han tendido hacia la protección de los derechos de las personas migrantes indocumentadas y solicitantes de asilo. Sin embargo, estos casos judiciales deben analizarse en el contexto de fallas institucionales más amplias que incluyen las graves deficiencias en el sistema de refugio de la Unión Europea (también llamado sistema de Dublín) –evidentes por ejemplo en el caso *M. S. S. vs. Bélgica y Grecia*–; la falta de ratificación por los países de la Unión Europea de la CTM; y el hecho de que las respuestas legales, judiciales e institucionales de Estados Unidos, la Unión Europea y sus Estados miembros son desdeñosas de los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas. Al evaluar los casos individuales en el contexto de estos fracasos más generales la evidencia apunta, por lo menos en parte, hacia un régimen erosionado de protección de los derechos humanos universales de las personas migrantes y otras no ciudadanas en condición de vulnerabilidad.

También hay razones de esperanza que surgen del examen de los casos judiciales presentados. El de las Niñas Yean y Bosico *vs. República Dominicana* por parte de la Corte IDH, ofrece testimonio del daño colectivo sufrido por las y los niños migrantes indocumentados de origen haitiano en República Dominicana. Un enfoque *sensible a la seguridad humana* llevó a la Corte IDH a abordar esas condiciones de *vulnerabilidad estructural y discriminación* e hizo llegar a la conclusión de que el Estado debe ser responsable de la prevención de violaciones a los derechos a la nacionalidad, la igualdad ante la ley, a un nombre y a la personalidad jurídica.

El caso de *M. S. S. vs. Bélgica y Grecia* analizado por la CEDH amplió el alcance del derecho a no sufrir tortura o malos tratos al aplicar el principio de no devolución (*non-refoulement*) también a una obligación de evitar el sufrimiento de condiciones de privación material extrema. Ello constituyó una vía original y prometedora para hacer este derecho más fácilmente justiciable en los casos de grave precariedad socioeconómica.

A la luz de la *hoja de ruta* que propone el concepto de seguridad humana y los desafíos globales e interrelacionados que visibiliza –como en los casos analizados: la pobreza, distribución mundial de personas migrantes y refugiadas, y el impacto del VIH/sida– también hubiera sido deseable una evaluación y una expansión judicial de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo por ejemplo el derecho a la salud. Una interpretación integral de los derechos a la vida o a vivir libre de tortura o malos tratos en relación con los derechos a la salud y a la igualdad y no discriminación podría haber dado lugar a un resultado diferente si se hubiese aplicado una óptica de seguridad humana con perspectiva de género. En el caso de *N. vs. Reino Unido*, si se hubiera otorgado el debido peso a la vulnerabilidad estructural causada por el VIH/sida y aplicando también la perspectiva de género al tratarse de una mujer migrante indocumentada en riesgo de volver a su precario país, la CEDH posiblemente habría llegado a una conclusión diferente, y habría concedido a N. la protección que tanto necesitaba.

Del examen de estos ejemplos también se desprende que la CEDH se ha involucrado más con los casos relacionados con solicitantes de asilo y la Corte IDH ha sido más abierta a analizar las condiciones de las personas migrantes indocumentadas, primero a través de la Opinión Consultiva OC-18/03 de 2003 y luego con el caso de las Niñas Yean y Bosico *vs. República Dominicana* de 2005, cuya interpretación fue confirmada por el Comité DESC en 2010. Ello se debe posiblemente, entre otras razones, a los recientes intentos de armonización de una política común de migración de la Unión Europea. Sin embargo, se observa una aparente deferencia o condescendencia de la CEDH hacia las medidas de los Estados individuales de la Unión Europea cuando se trata de personas migrantes indocumentadas que no disfrutaban de ninguna otra condición jurídica superpuesta como la de *solicitante de asilo* o *persona refugiada*. Al hacer una comparación regional también hay que tener en cuenta que los países de América Latina abordados en los casos ilustrativos posiblemente enfrentan una menor diversidad de su población migrante en términos de etnicidad, idioma y afiliación religiosa que en los países europeos, por lo cual las preguntas jurídicas se plantean en un contexto político diferente. Debe concluirse, no obstante, que la reafirmación de los derechos humanos universales como régimen general es un mejor punto de partida que la construcción de excepciones a la protección más amplia disponible para una persona necesitada.

En cuanto a las amenazas que enfrentan las personas migrantes indocumentadas y otras no ciudadanas, como conclusión general de la jurisprudencia analizada anteriormente se observa la obligación de adoptar medidas de protección activa cuando el Estado *sabe* o *debería saber* de una situación de riesgo o una violación actualizada. La existencia de este deber general podría ser utilizada para argumentar, a partir de consideraciones de seguridad humana, que cuando un Estado es consciente de la situación de vulnerabilidad de una determinada persona o grupo tiene el deber de tomar medidas para prevenir el daño. Ello funcionaría como deber de *alerta roja* que se activaría cuando el Estado conozca o debiera conocer de ciertas condiciones de riesgo o violaciones en ejecución; y aplicaría, como cualquier otra norma de derechos humanos, a las personas y actores bajo su jurisdicción o control efectivo, e implicaría una mayor obligación de protección hacia quienes sufren especial vulnerabilidad como las personas migrantes indocumentadas, y más particularmente mujeres y niñas. El camino queda abierto para decidir exactamente cómo las dimensiones transnacionales de la migración podrían abordarse a través de una lógica estatista como la que sigue vigente en el derecho internacional público y se comparte por la arquitectura jurídica de los derechos humanos.

Este texto muestra que el concepto de seguridad humana, con su énfasis en los factores de riesgo independientemente de la fuente (actor estatal o de otro tipo) y en los fenómenos transfronterizos que colocan a las personas en situación de riesgo, puede actuar como un catalizador para garantizar los derechos humanos en el mundo contemporáneo. Tales situaciones de riesgo se traducen, en el escenario menos grave, en la negación o limitación *de iure* o *de facto* del acceso a los derechos por parte de las personas migrantes; y en el peor de los casos, nada infrecuentes por desgracia, equivalen a crisis humanitarias, situaciones amenazantes, daños reales a la integridad física y psicológica, acoso y violencia sexual –particularmente contra mujeres y niñas–, y pérdida de la vida. Nos encontramos frente a casos críticos y generalizados que ponen en peligro los derechos y la propia vida y que constituyen auténticas condiciones estructurales de vulnerabilidad. Si se quiere mantener un mínimo de coherencia con los elementos esenciales de nuestro Estado democrático de derecho y con el DIDH en general debemos cuestionar los límites éticos, políticos y jurídicos de las normas y políticas migratorias. La pregunta más urgente se refiere a los

costos humanos del control de fronteras y lleva a reflexionar si a la luz de estos casos pueden justificarse esos costos tan elevados.

En efecto, la indiferencia del derecho frente a la situación de las personas migrantes indocumentadas y su exclusión legal de un régimen de derechos las coloca en un *limbo legal* tal como se ilustra en los ejemplos de este texto, y lleva consigo un peligro más profundo. La normalización en la vida cotidiana de esa exclusión legal conduce a la aprobación y la facilitación de la segregación social, económica y política de las y los migrantes indocumentados por parte del derecho, y permite la construcción de un grupo de personas de *segunda clase* y de una *sociedad del menosprecio*.<sup>49</sup> Los miembros de esta colectividad de alguna forma han empezado a considerarse como no personas en el sentido pleno, ya que son en las normas, el discurso y/o las prácticas, privados de sus derechos. Este énfasis exagerado en la *otredad* de las y los migrantes, y especialmente en su *alteridad en los derechos*, puede canalizar en última instancia discursos, conductas y políticas racializadas o xenófobas hacia este grupo de personas y otras no ciudadanas (las solicitantes de asilo), como se ha destacado repetidamente por los órganos internacionales de derechos humanos. Ese entorno desfavorable para el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas que se hace visible a través de la interacción seguridad humana/derechos humanos, proporciona una perspectiva analítica que también encierra el potencial de hacer que la promesa cosmopolita de los derechos humanos universales se convierta en una realidad para millones de personas migrantes indocumentadas.

Resumiendo las ideas de este capítulo, se ha propuesto que la sinergia seguridad humana/derechos humanos puede ser útil para el análisis jurídico de los derechos humanos por lo menos en los siguientes aspectos:

1. Para identificar las amenazas a los derechos humanos de las personas migrantes indocumentadas –particularmente mujeres y niñas– y para establecer umbrales y criterios de *alerta roja* que sirvan como disparador para activar las obligaciones del Estado que cubran toda la gama de

---

<sup>49</sup> Javier de Lucas *et al.*, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s. XXI*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2012, pp. 11-13.

- deberes, desde la prevención hasta la protección, y finalmente la reparación de violaciones a derechos humanos.
2. Como los casos ilustrativos demuestran, una interpretación más protectora y reforzada de las obligaciones del Estado puede lograrse a través de la utilización de la perspectiva de seguridad humana para analizar las *amenazas colectivas* que facilitan las violaciones a derechos humanos individuales. Este tipo de evaluación a la vez pone de relieve la *interrelación* entre tales riesgos que afectan de forma múltiple varios derechos, condiciones que de otro modo serían examinadas de manera aislada. En el panorama de los sistemas regionales de derechos humanos, ello se ha visto traducido en las recientes disposiciones normativas del sistema africano en materia de derechos humanos de las mujeres; y en cuanto a los dos sistemas judiciales analizados se ha reflejado con mayor éxito a nivel interamericano en su faceta de jurisdicción consultiva y contenciosa, y a través de algunos horizontes esperanzadores en las sentencias del sistema europeo de derechos humanos.
  3. La seguridad humana contribuye a superar el peligro conceptual de considerar a las y los *no ciudadanos*, en particular a las y los migrantes indocumentados, como *no personas*, con lo que reafirma la universalidad de todos sus derechos humanos.

## Bibliografía

- AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION, “About the ACLU’s Immigrants’ Rights Project”, disponible en <<https://www.aclu.org/immigrants-rights/about-aclus-immigrants-rights-project>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.
- Amicus curiae* presentado a la Corte IDH por Jorge Bustamante, del Instituto de Investigaciones Jurídicas la Universidad Nacional Autónoma de México, el 3 de julio de 2003.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Madrid, Edai, 2012, 44 pp.
- , *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, 44 pp.

- AÑÓN, MARÍA JOSÉ (ED.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 280 pp.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Adelanto de la mujer. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/66/215, 1 de agosto de 2011, 32 pp.
- , *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre seguridad humana. Informe del Secretario General*, A/66/763, 5 de abril de 2012, disponible en <<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Reports%20of%20the%20Secretary%20General/A-66-763%20Spanish.pdf>>, página consultada el 16 de julio de 2014.
- CARTA AFRICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS, aprobada por la Organización para la Unidad Africana durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno, Nairobi, 27 de julio de 1981.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, firmada al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- CARTA SOCIAL EUROPEA, aprobada por el Consejo de Europa, Turín, 18 de octubre de 1961.
- CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA, aprobada por el Consejo de Europa, Estrasburgo, 3 de mayo de 1996.
- CASSESE, ANTONIO, *International Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2005, 616 pp.
- CDHDF, “I. Marco teórico de la seguridad humana”, en *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008.
- CENTER FOR HUMAN RIGHTS AND GLOBAL JUSTICE, *A Decade Lost: Locating Gender in U. S. Counter-Terrorism*, Nueva York, NYU School of Law, 2011, 163 pp.
- CENTRO DE CAPACITACIÓN MIGRATORIA, “Cifras sobre las migraciones”, disponible en <[http://www.ccmigratoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=85%3Acifras-sobre-las-migraciones&catid=43%3Anoticias&Itemid=1&lang=es](http://www.ccmigratoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85%3Acifras-sobre-las-migraciones&catid=43%3Anoticias&Itemid=1&lang=es)>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.
- CHETAİL, VINCENT, Y CÉLINE BAULOZ, *The European Union and the Challenges of Forced Migration: From Economic Crisis to Protection Crisis?*, San Domenico di Fiesole, Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo (EU-US Immigration Systems, núm. 2011/07), 2011, 48 pp.
- CHOLEWINSKI, RYSZARD, “Labour Migration Management and the Rights of Migrant Workers”, en Edwards, Alice, y Carla Ferstman (eds.), *Human Security and Non-*

- Citizens. Law, Policy and International Affairs*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Human Security Now*, Nueva York, Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003, 159 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 15 de junio de 2009, 49 pp.
- , *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, 108 pp.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Observación General núm. 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, adoptada en el 27º periodo de sesiones, 11 de abril de 1986.
- , Observación General núm. 23. Derecho de las minorías (artículo 27), aprobada en el 50º periodo de sesiones, 1994.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observación General núm. 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, aprobada en el 39º periodo de sesiones, 2005.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, Observación General núm. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios, CMW/C/GC/1, 23 de febrero de 2011.
- COMITÉ DESC, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. República Dominicana*, E/C.12/DOM/CO/3, 26 de noviembre de 2010, 10 pp.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Recomendación General núm. 26. Sobre las trabajadoras migratorias, aprobada en el 42º periodo de sesiones, 2008.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, Recomendación General núm. 30. Discriminación contra los no ciudadanos, aprobada en el 65º periodo de sesiones, 5 de octubre de 2004.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, adoptada por la Asam-

blea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989.

CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, aprobado por el Consejo de Europa, Roma, 4 de noviembre de 1950.

CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, *Case of Gaygusuz v. Austria*, Sentencia del 16 de septiembre de 1996.

———, *Case of Koua Poirrez v. France*, Sentencia del 30 de septiembre de 2003.

———, *Case of M. S. S. v. Belgium and Greece*, Sentencia del 21 de enero de 2011.

———, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009.

———, *Case of N. v. The United Kingdom*, Sentencia del 27 de mayo de 2008.

CORTE IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, serie C, núm. 130.

———, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

———, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18.

DE LUCAS, JAVIER, *et al.*, *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el s. XXI*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2012, 184 pp.

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INDIVIDUOS QUE NO SON NACIONALES DEL PAÍS EN QUE VIVEN, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/144 del 13 de diciembre de 1985.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA, A/CONF.157/23, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993.

- DÜVELL, FRANCK, Y BASTIAN VOLLMER, *European Security Challenges*, San Domenico di Fiesole, Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo (EU-US Immigration Systems, núm. 2011/01), 2011, 27 pp.
- EDWARDS, ALICE, Y CARLA FERSTMAN (EDS.), *Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, 640 pp.
- FUKUDA-PARR, SAKIKO, “New Threats to Human Security in the Era of Globalization”, en Chen, Lincoln C., *et al.*, (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *No Way to Live. Alabama’s Immigrant Law*, Nueva York, HRW, 2011, 52 pp.
- KJAERUM, MORTEN, “Dignity and Rights of Irregular Migrants”, discurso presentado durante la 4ª Conferencia de Derechos Fundamentales, Varsovia, 21 y 22 de noviembre de 2011, 6 pp., disponible en <<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/MK-Speech-FRC-NOV2011.pdf>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.
- LESTER, EVE, “Socio-economic Rights, Human Security and Survival Migrants: Whose Rights? Whose security?”, en Edwards, Alice, y Carla Ferstman (eds.), *Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.
- MCADAM, JANE, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Nueva York, Oxford University Press (Monographs in International Law), 2007, 322 pp.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Comunicado de prensa, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy, Roma, 8 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 32ª reunión, Ginebra, 1 de julio de 1949.
- , Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 60ª reunión, Ginebra, 24 de junio de 1975.

- , Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 100ª reunión, Ginebra, 16 de junio de 2011.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *World Migration Report 2011. Communicating Effectively about Migration*, Ginebra, OIM, 2011, 158 pp.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- PLATAFORMA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA INMIGRANTES INDOCUMENTADOS, “Migrantes indocumentados”, disponible en <<http://picum.org/es/nuestro-trabajo/migrantes-indocumentados/>>, página consultada el 10 de septiembre de 2014.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Participación popular*, Madrid, Cideal, 1993, 249 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1993\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 22 de julio de 2014.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.
- PROTOCOLO A LA CARTA AFRICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS, CON RESPECTO A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN ÁFRICA, PROTOCOLO DE MAPUTO, adoptado durante la 2ª sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo, 11 de julio de 2003.
- RODRÍGUEZ, CRISTINA M., Y RUTH RUBIO-MARÍN, “The Constitutional Status of Irregular Migrants: Testing the Boundaries of Human Rights Protection in Spain and the United States”, en Dembour, Marie-Bénédicte, y Tobias Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Nueva York, Routledge, 2011.
- SOLANES CORELLA, ÁNGELES (ED.), *Derechos humanos, migraciones y diversidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 293 pp.
- TARAN, PATRICK A., “Clashing Worlds: Imperative for a Rights-based Approach to Labour Migration in the Age of Globalization”, en Chetail, Vincent (dir.), *Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review*, vol. II, Bruselas, Bruylant, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, casos acumulados C-411/10 y C-493/10, Sentencia del 21 de diciembre de 2011.

“VOTO RAZONADO CONCURRENTES DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ A LA OPINIÓN CONSULTIVA OC-18/03, SOBRE ‘CONDICIÓN JURÍDICA Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS’ DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2003 EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS”; en Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18.

# DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO Y SEGURIDAD HUMANA

David Chacón Hernández\*

---

\* Profesor-investigador titular por oposición de tiempo completo del Departamento de Derecho de la UAM-A. Tiene estudios de especialidad en derechos sociales, maestría y doctorado en derecho en la UNAM; estudios sobre formación de la docencia en el Centro de Investigación y Servicios Educativos (CISE) de la UNAM; y estudios de doctorado en derechos humanos y problemas actuales en la Universidad de Valencia, España.

## **Resumen**

El presente texto consiste en una revisión concisa de las diversas problemáticas sociales locales, nacionales e incluso internacionales que desembocan en una afrenta a la seguridad humana: el desplazamiento interno forzado. Para ello, en las páginas de este documento se hace un breve señalamiento de las dimensiones de la seguridad humana; una distinción entre las figuras del refugio, el asilo y el desplazamiento interno; y un análisis de las causas que generan este último al considerar sus implicaciones a nivel humanitario con el fin de revisar la existencia de este fenómeno en México y las consecuencias que ha tenido en el ámbito social nacional.

*Palabras clave:* seguridad humana, asilo, refugio, desplazamiento interno forzado, derecho internacional de los refugiados, derecho internacional humanitario, desplazamiento en México.

## En torno a la seguridad humana

A PARTIR DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO-NACIÓN moderno su existencia se hizo esencial al punto de que prácticamente éste ha sido hasta años recientes el sujeto político por excelencia. Por sujeto me refiero a la entidad de poder más importante de donde surgen todos los reconocimientos que, a manera de regalías o mercedes, se les otorgan a las personas como individuos. El Estado hace y deshace; determina los derechos y deberes de las personas, grupos y pueblos sometidos a su dominio.

La Revolución francesa y su resultado, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, marcaron un hito en las relaciones entre el individuo y el Estado al buscar contener el poder abusivo de este último, por lo que muchos consideran que es el inicio consciente de los derechos humanos. Si bien en este documento y en la mentalidad de quienes lo defienden hay una serie de criticadas limitaciones, especialmente cuando sólo se buscó proteger a los varones burgueses, la Declaración fue la eclosión de una serie de tratados doctrinales respecto de las libertades humanas gracias a los cuales el individuo comenzó a tomar un papel tanto o más relevante que el del propio Estado.

Fue el auge del liberalismo, una doctrina que rinde culto a la personalidad humana desde una óptica antropocéntrica que distingue a Occidente. De acuerdo con ella el Estado es una entidad que debe sujetarse a una función garante, vigilante y ser árbitro o gendarme para intervenir, en especial en las cuestiones económicas, sólo cuando los particulares que han entrado en conflicto lo soliciten. La solución de las controversias entre individuos es un asunto de *seguridad pública* que es importante para mantener la cohesión social y fundamental en la tarea de evitar la dispersión.

Por otra parte e independientemente de que se le pida al Estado ser observador, en realidad se mantiene como una institución de choque frente a otros Estados que le reclamen el anexo forzado de territorios ajenos. Basta comparar los mapas de los diversos continentes de hace 500 años en que nace el Estado-nación para saber cuántos cambios se han registrado en ellos; a través de su cotejo será constatable ver los diferentes países que han surgido y desaparecido como producto de conflictos bélicos en su gran mayoría. Sin embargo, a pesar de que en esa época histórica surgió la concepción de protección del individuo, fue cuando más agresiones hubo entre los países y los pueblos quienes, en su inconformidad por la posesión territorial, reclamaban constantemente su derecho a obtener ciertas porciones territoriales que creían que les habían pertenecido en otro tiempo.

Por tales razones los Estados se hallaban en permanente alerta de cara a las agresiones externas, lo que incluso ha provocado el establecimiento en las organizaciones internacionales del principio de no injerencia y de respeto a la soberanía. De hecho, ante las posibles diferencias internacionales es que la seguridad del Estado ha permanecido como un asunto de tanta prioridad que en muchos casos opaca la seguridad de las personas. No obstante, se debe aclarar que esa seguridad no es y no ha sido igualitaria; con el afán de proteger los intereses gubernamentales se han descuidado los de aquellos grupos de la sociedad menos influyentes, especialmente los de los sectores económica y socialmente marginados. Es por ello que las clases sociales más cercanas al poder político suelen ser las más resguardadas. A mi juicio ésa es la tónica a la cual se ha apegado el Estado moderno o liberal en materia de seguridad, toda vez que “el liberalismo moderno es hijo de la Ilustración, que situó al individuo en el centro de la existencia social”.<sup>1</sup>

La modernidad se asocia al libre mercado, al capitalismo y, junto con ello, a la libertad del ser humano; sin embargo es el Estado la institución que más ha crecido. Su antagonista, el socialismo, pone en primer plano al grupo social y subordina los intereses individuales frente a los colectivos; pero también es un modelo en donde las personas fueron apabulladas no sólo mediante la sub-

---

<sup>1</sup> Reinhold Zepelius, *Teoría general del Estado*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie G. Estudios Jurídicos, núm. 82), 1985, p. 304.

ordinación a los intereses comunitarios –que no es tan malo– sino además en el sacrificio de sus opciones individuales, sus oportunidades y sus libertades.

Paradójicamente, el criterio de afectación de las personas que ha implicado una serie de restricciones a su seguridad estriba en que el Estado sigue abusando, es decir excediendo su poder con el pretexto de su mayor relevancia. El liberalismo se ha jactado de darle mayor importancia al individuo, pero debemos denunciar que es tal vez el sistema que le ha hecho mayor daño. Dicha aseveración, sin duda polémica para las y los defensores del libre mercado, está fundada en las propias prácticas de libertad que tienen muchas personas para poder abusar de otras: las más fuertes y las más pudientes sobre las más débiles y las más pobres. La desigualdad en los países de economía libre es tan enorme que deja ver que no será posible alcanzar la seguridad humana o personal sin que haya antes igualdad económica. Tal tipo de seguridad se asocia al poder adquisitivo o la capacidad de compra porque en el capitalismo ella se ha vuelto una mercancía al alcance de quienes más tienen.

A menudo la seguridad que provee el Estado es limitada y con ello hace creer que los bienes públicos no son suficientes para solventar todas las adversidades que amenazan la tranquilidad de los miembros de la sociedad, por lo que es necesario que cada quien, en la medida de sus posibilidades, adquiera los recursos para cuidarse. Aquí es donde la seguridad en cualquiera de sus dimensiones se convierte en un asunto personal, en una circunstancia subjetiva de elección de los medios; así que el mercado ofrece una gama de mercancías para generar las satisfacciones en materia de seguridad. Ya sean armas o personal para cuidarse de la delincuencia, materiales de construcción para enfrentar desastres naturales o la inversión de ahorros para allegarse de los servicios de salud o educativos mismos que cuestan y por ello son más asequibles para las personas pudientes. En este sentido, las y los marginados y vulnerables quedan en franca desprotección al no poder adquirir los recursos de protección, lo cual constituye un amplio estado de inseguridad.

Más adelante se señalarán algunas causas que amenazan la seguridad humana en las que se observará que son las personas más pobres quienes en mayor medida viven carencias y agresiones provenientes del poder político, de los grupos sociales menos débiles y hasta de la naturaleza. La pobreza no sólo significa falta de satisfactores sino que también es señal de desprotección e inseguridad y de constante situación de riesgo.

Volviendo a la época de desarrollo del sistema capitalista, hay que mencionar que las guerras han sido tan cotidianas que a menudo son un factor de imposición tanto para ampliar los mercados como para evitar que otros sistemas se puedan introducir en algunas sociedades. Así, se pueden referir los financiamientos con su respectivo espionaje en plena Guerra Fría para evitar que algunos países adoptaran el socialismo. Varios conflictos nacionales fueron creados directamente por las potencias productoras de armas, con sus respectivas cuotas de desplazamiento forzado. En la caída del socialismo real también tuvieron que ver los intereses del libre mercado. Actualmente en un mundo unipolar, y con el pretexto de amenazas a la seguridad nacional, las guerras tienen el objetivo de hacerse de los recursos naturales, aunque ya no tanto de los territorios.

Ejemplos de lo dicho los podemos ver en las invasiones a Irak y Afganistán. Los países aliados ya no pretendieron apoderarse del territorio de esos países sino del petróleo y el gas que se encuentran en su subsuelo. Buscaron imponer gobiernos a modo para obtener concesiones de explotación de esos recursos naturales que brindaran altos beneficios financieros para las empresas de los países más poderosos.<sup>2</sup> Otro ejemplo es la intervención con el fin de controlar no sólo recursos naturales sino otros bienes estratégicos como los minerales, o simplemente de invertir en los sectores económicos más rentables. Por lo tanto, la ubicación de las inversiones se vuelve un asunto de seguridad nacional para algunos Estados, ya que producen una gran incertidumbre a costa del sacrificio del bienestar de amplios grupos de la población de los países en la mira.

La fascinación de los países más desarrollados respecto de los recursos y sectores de la economía de aquellos en vías de desarrollo ha determinado políticas de desestabilización que a menudo se convierten en factores de mayor inseguridad, especialmente en los países pobres. Las tensiones sociales, los disturbios y las guerras civiles provocan no sólo grandes cantidades de víctimas mortales sino además una gran cifra de personas desplazadas que huyen de la violencia. Si consideramos que es muy factible que detrás de toda conflagración bélica existan intereses económicos extranjeros, entonces entenderemos

---

<sup>2</sup> Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, trad. de Zoraida de Torres, Barcelona, Península/Océano, 2003, 144 pp.

que la seguridad humana se está viendo afectada por las preocupaciones del gran capital, en especial de Estados Unidos, quien a partir del 11 de septiembre ha impuesto una política de terror internacional más que de seguridad. Esta política está basada en la creación de un enemigo –que es el terrorista– a quien hay que mostrarle terror, por lo que se le debe combatir al imponer toda política de prevención que haga falta;<sup>3</sup> es decir, aplicar las políticas de seguridad aunque con ellas se sacrifique nuestra tranquilidad. El terrorismo nos altera y la lucha contra él también. Esta política *nueva* pone de relieve que aún no hemos superado la época de la seguridad nacional para dar paso a nuevas formas de seguridad que son requeridas por la población mundial. Pero si tomamos en cuenta que en la mayoría de los países del mundo la violencia como causa de la inseguridad tiene sus bases en la desigualdad, notaremos que es necesario defender un concepto más amplio e integral de la seguridad para los seres humanos.

Por tales motivos es fundamental señalar algunas características de la seguridad humana que se saben diferentes de la seguridad nacional y la seguridad pública pero que son visiblemente más importantes para los gobiernos. La seguridad humana vuelve los ojos a las personas, pero no siempre como individuos sino también como familias, grupos y comunidades. Entonces hay que tener mucho cuidado en conceptualizarla, toda vez que se podría caer en el extremo de cuidar a unos cuantos y dejar desprotegida a la mayoría más vulnerable. Precisamente la seguridad humana es un concepto integral que busca proteger a las personas desvalidas de siempre debido a que por razones de nivel socioeconómico hay sectores sociales que se pueden cuidar pero la gran mayoría pobre no. De esta manera se busca que las políticas de seguridad que implemente el Estado sean destinadas a las y los más débiles, ya que en cierto modo la vulnerabilidad de algunos grupos sociales es una incapacidad del Estado –dolosa o culposa, consciente o negligente– para cumplir su responsabilidad de atender las necesidades de su población. Y ya que esta falta de atención ha sido histórica, la seguridad humana debe surgir como una asignatura pendiente o, lo que es lo mismo, una deuda del Estado con su población.

---

<sup>3</sup> Véase Noam Chomsky, *Piratas y emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy*, trad. de Jordi Vidal, Barcelona, Ediciones B, 2003, 299 pp.

La seguridad humana es aquella que ampara a las personas frente a las agresiones de otros miembros de la misma sociedad, las cuales no sólo son físicas sino también de carácter económico o social. Por ejemplo, la escatimación de los salarios y las prestaciones por parte de un empleador y el incumplimiento de la seguridad y la higiene en el trabajo ponen en peligro la salud y el bienestar de las y los trabajadores y sus familias.

La corrupción es uno de los más grandes factores que amenazan a la seguridad humana, ya sea que venga de actores nacionales o extranjeros, pues los arreglos y las componendas traen un costo negativo enorme, siempre en perjuicio del desarrollo y progreso de los grupos más pobres<sup>4</sup> quienes sin saberlo son los grandes perdedores, y en beneficio de los individuos más ricos a quienes se les transfieren las ganancias.<sup>5</sup> Actualmente, la falta de inversión en el ámbito educativo es otro de los males que afectan a la seguridad humana debido a que gran parte de la población no logra tener las oportunidades de movilidad social necesarias y se queda postrada en las condiciones de pobreza que parecerían ser heredadas por sus ancestros como un destino manifiesto. Asimismo, un sistema de salud deficiente genera problemas de salud pública. Por ejemplo, asociado a los escasos o ineficientes programas en materia de alimentación, hoy en día vivimos con enfermedades que más bien parecen epidemias. El sobrepeso y la obesidad de la mayoría de la población de algunos países, como es el caso de México, no deberían tener como únicos culpables a los hábitos personales y familiares sino también a la ausencia de políticas de nutrición que son a su vez responsabilidad del ineficiente sistema de salud pública. A esto hay que sumar el rápido encarecimiento de los servicios de salud producido por la alarmante privatización.

Con lo anterior quiero dejar en claro que las cuestiones socioeconómicas son tan importantes para la seguridad humana como la existencia de cuerpos de seguridad pública que en teoría protegen a las personas. Existe un indica-

---

<sup>4</sup> De acuerdo con cálculos del Foro Económico Mundial (FEM), sólo en México la corrupción representa un costo de 9% del producto interno bruto (PIB). Véase Julio Reyna Quiroz, “El costo de la corrupción en México equivale a 9% del PIB, afirma el FEM”, en *La Jornada*, México, 13 de abril de 2010.

<sup>5</sup> Véase Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001, 381 pp.

dor inequívoco de que en muchos países la seguridad humana no sólo está en riesgo sino que a muchos en realidad ni siquiera se les ha brindado; ese indicador lamentablemente es la pobreza. Sabemos que ésta implica la carencia de recursos básicos y la incapacidad de satisfacer las necesidades más urgentes, las cuales de una u otra forma son parte de los agentes que más atentan contra la seguridad humana.

En plena época de reconocimiento y esfuerzos para alcanzar el nivel más óptimo de disfrute de los derechos humanos individuales, sociales y difusos encontramos serias afectaciones y un cúmulo de pendientes que empañan su cumplimiento. Los derechos fundamentales debían ser ya instituciones efectivas pero siguen mostrándose como una asignatura pendiente. Las amenazas a las libertades de expresión, de imprenta, de asociación, de participación política ciudadana, de acceso a la justicia, de credo religioso, etc., en muchos países –de hecho casi en todos– son situaciones que cotidianamente afectan a la seguridad. Se debe decir que “el respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de protección de la seguridad humana”;<sup>6</sup> no se trata sólo de privilegiar cierto tipo de derechos sino de favorecer todos aquellos que la humanidad ha elevado o reconocido como necesarios para una vida digna. Así, a manera de conclusión silogística, la seguridad humana también es parte de la dignidad de todo ser humano como individuo, grupo o ambos. En este mismo sentido, si existe una violación o serie de violaciones a los derechos humanos, en consecuencia también hay un perjuicio a la seguridad humana, tal como ocurre en el caso del desplazamiento de personas de sus comunidades o lugares de residencia.

### **Las diferencias entre refugio, asilo y desplazamiento interno**

Para saber de qué forma el desplazamiento es una afectación a la seguridad humana es necesario saber en qué consiste, qué tipos hay y cuáles son sus causas. Generalmente dicho término hacía alusión a toda persona que por causas ajenas a su voluntad tenía que abandonar su lugar de residencia habitual. Las

---

<sup>6</sup> Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, p. 19.

causas por lo común eran de tipo violento, ya fueran guerra, disturbios o tensiones sociales; actualmente se han incluido situaciones de persecución política y conflictos étnicos o religiosos. Aquí lo menos importante es a dónde se dirigen, y me refiero a su destino dentro de su país o al extranjero, por lo que en principio el desplazamiento se podría considerar externo o interno con base en el destino y si se traspasa o no una frontera.

Cuando el desplazamiento ha sido interno y causado por guerras civiles o disturbios internos es considerado un asunto de cada Estado, por lo cual la situación de este fenómeno ha de interesar a cada gobierno y en este caso la injerencia del derecho internacional se ve limitada debido a que se trata de un asunto de exclusivo interés nacional. La comunidad y los organismos internacionales suelen levantar la voz cuando se trata de un desplazamiento de población que cruza fronteras, pues hay que proporcionar asistencia humanitaria entre la que se encuentra el alojamiento o *refugio*.

Fue en ese contexto cuando, a partir de la segunda posguerra mundial, se creó un organismo de protección para las personas refugiadas provenientes de otros países cuyos derechos más importantes como la vida y varias de sus libertades estaban en grave peligro de perderse a causa de una persecución o por motivos de temor a ser afectadas en los conflictos armados: “el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el órgano que estableció la Asamblea General de las Naciones Unidas, para ocuparse específicamente de [las y los] refugiados por medio de su resolución 428 (v) de 14 de diciembre de 1950, de acuerdo con el artículo 22 de la Carta [de las Naciones Unidas]”.<sup>7</sup>

En estricto sentido nos encontramos ante una protección para las personas desplazadas que cruzan las fronteras a quienes otros Estados están obligados a dar un trato especial de carácter humanitario mientras no existan las condiciones adecuadas para su retorno; a estos grupos también se les llama *desplazados externos*. Sin embargo, en el caso de las poblaciones desplazadas cuyo lugar de asentamiento es en su propio país, el derecho internacional y por ende los organismos internacionales no tienen competencia para actuar y resolver tal

<sup>7</sup> Francisco Galindo Vélez, “Sumario del derecho de los refugiados”, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, vol. 1, San José de Costa Rica, ACNUR, 1992, p. XIII.

situación en el entendido de que ésta corresponde al gobierno del país al que pertenece la población desplazada, pues de otra forma la intervención internacional podría vulnerar la soberanía. A las personas que huyen de su lugar de residencia pero que se quedan dentro de las fronteras de su país se les denomina también *desplazados internos*. Sobra decir que este desplazamiento es en general forzado, pues concurren situaciones que motivan a las personas para no permanecer más en el lugar donde viven.

Para el derecho internacional las personas refugiadas son sólo las desplazadas externas, es decir quienes han salido de su país. Así quedó consignado en el artículo 1º, apartado A, numeral 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, en donde se señala:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.<sup>8</sup>

Las razones son precisamente que las personas en otra nación deben ser protegidas de cualquier peligro por parte del gobierno del Estado al que se dirigen, ya que el principio de soberanía había venido significando un obstáculo para la intervención de otros países. Por lo tanto, mientras que las y los desplazados externos ya cuentan con un estatuto jurídico que los protege, las y los desplazados internos aún no tienen algo semejante a la Convención de 1951. Se han suscitado casos de guerras civiles o disturbios internos en los que la Cruz Roja Internacional, aplicando el derecho de guerra con base en los Convenios

---

<sup>8</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 429 (v) del 14 de diciembre de 1950, artículo 1º, apartado A, numeral 2.

de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales,<sup>9</sup> y una vez que los países con disturbios lo aceptan,<sup>10</sup> interviene para proporcionar la respectiva ayuda humanitaria. Es aquí cuando las personas desplazadas internas y –si la situación se presenta simultáneamente– las desplazadas externas son llevadas a campamentos para ser asistidas mientras se desarrolla el conflicto armado, al entrar en funcionamiento el llamado *derecho internacional humanitario* (DIH).<sup>11</sup>

Ahora es importante definir a los desplazados internos como aquellas personas o grupos que en contra de su voluntad han tenido que abandonar su patrimonio inmobiliario o su lugar de residencia de manera forzada debido a múltiples motivos como la violencia generalizada, los conflictos bélicos, los conflictos religiosos o políticos, las catástrofes naturales y las violaciones a los derechos humanos, pero que no han traspasado las fronteras de su país.

Esta definición apunta las causas, pero es importante señalar que ante la falta de un marco jurídico que establezca la forma en que se debe asistir obligatoriamente a las y los desplazados internos, la protección es incierta debido a que depende de la voluntad de las autoridades locales o federales –según el tipo de Estado–, las cuales no siempre actúan buscando solucionar el problema e incluso en muchas ocasiones son quienes por voluntad o negligencia provocan el desplazamiento forzado. Es aquí donde el derecho internacional encuentra su principal obstáculo, pues si los gobiernos no solicitan ayuda ésta no se brindará. Por supuesto que la ayuda humanitaria es comúnmente aceptada, pero no la intervención para resolver el desplazamiento y sus causas, con lo que los gobiernos hacen creer que son capaces de resolver la problemática cuando en realidad ello es una señal de que quieren ocultar su incapacidad.

---

<sup>9</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR, 2012, 225 pp., disponible en <<https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014. Los protocolos adicionales I y II fueron emitidos el 8 de junio de 1977 y el protocolo adicional III el 8 de diciembre de 2005.

<sup>10</sup> Actualmente los Convenios de Ginebra han sido ratificados por 193 países, con lo que ya se puede decir que el DIH es casi un *derecho universal*.

<sup>11</sup> Al respecto se puede consultar a Christophe Swinarski, *Introducción al derecho internacional humanitario*, Ginebra y San José de Costa Rica, CICR/IIIDH, 1984, 72 pp.

Si bien es cierto que tanto las personas refugiadas como las desplazadas internas han visto quebrantadas sus expectativas de seguridad humana, en la actualidad las primeras poseen un umbral de mayor protección. Ahora se pueden establecer las diferencias, pero antes es importante destacar que “las personas que se trasladan de un lugar a otro *voluntariamente* por razones económicas, sociales o culturales no se ajustan a la descripción de desplazados internos a quienes se aplican los *Principios rectores*”.<sup>12</sup>

En cuanto a sus características, *las personas refugiadas*:

- a) Han atravesado una o varias fronteras internacionales.
- b) Han perdido, a pesar de su nacionalidad, la protección de su propio país.
- c) Disfrutaban de un estatuto especial en el derecho internacional que ha venido ampliándose.
- d) Según pertenezcan como nacionales o se encuentren ubicados en diversos territorios, las soluciones a sus problemas pueden implicar a diversos países.
- e) Son protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), el DIH, el derecho internacional de los refugiados y el derecho interno de los países de acogida.

Por su parte, *las personas desplazadas internas*:

- a) No han atravesado alguna frontera.
- b) Continúan bajo la protección de su propio país.
- c) No cuentan con un estatuto cierto ni obligatorio conforme al derecho internacional.
- d) Es muy probable que tampoco tengan un estatuto en el derecho interno, salvo algunas excepciones.
- e) Debido a que se les considera un asunto de interés nacional, las soluciones a sus problemas generalmente implican a un solo país.

---

<sup>12</sup> *Guía para la aplicación de los Principios rectores de los desplazamientos internos. Proyecto sobre desplazamiento interno del Instituto Brookings*, Bogotá, Códice, 2002, p. 3.

- f) No poseen un umbral claro de competencia de la comunidad internacional en su beneficio, salvo la ayuda humanitaria permitida por el país del desplazamiento.
- g) Cuentan con algunos principios que hacen aplicable el DIDH, el DIH y el derecho interno en su favor.<sup>13</sup>

Respecto de las similitudes entre personas refugiadas y desplazadas se debe tomar en cuenta que ambos grupos son migrantes forzados con razones de movilidad semejantes, es decir, la búsqueda de la seguridad. El único motivo que por lo común puede diferenciar a las y los desplazados son las catástrofes naturales. En cuanto a la protección efectiva, pueden carecer de aquella que les brinde su propio país; pero tienen las mismas necesidades de ayuda humanitaria. Y en materia del retorno, una vez que haya cesado aquello que provocó su movilidad puede aplicarse la normatividad interna, que en caso de no existir se subsanará con políticas de emergencia más que de garantías.

Por su parte, el asilo político es un fenómeno que al igual que los anteriores representa un problema de seguridad humana. La diferencia es que las causas están focalizadas en determinadas personas. Por lo tanto, una o un asilado es aquella persona proveniente de otro país quien, debido a la persecución por motivos políticos, religiosos, étnicos o de otro tipo, ha invocado el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>14</sup> Normalmente su desplazamiento es producido por una persecución y ciertas amenazas y no por la violencia generalizada ni las catástrofes naturales; se trata de un hostigamiento más específico en contra de la persona afectada. Debe destacarse que en el caso del asilo la causa de movilidad puede ser imputada a las autoridades del país de origen, por lo que se dice que la violencia o persecución puede estar dirigida.

El asilo es una situación especial en la cual, respecto del refugio, también se cruza una frontera internacional y se solicita la protección de otro país. No

---

<sup>13</sup> Esta comparación se obtuvo de Josep Zapater, "Protección y asistencia a desplazados internos: aspectos operacionales", ponencia presentada durante el Taller sobre desplazamiento interno. Protección y soluciones duraderas, Palenque, 27 a 30 de septiembre de 2011.

<sup>14</sup> El asilo contempla básicamente dos formas: el territorial y el diplomático, aunque ambos persiguen el mismo fin y tienen la misma causa. Al respecto véase José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 230 y ss.

existe asilo en plano nacional, por lo que el estatuto que lo rige es la Declaración sobre el Asilo Territorial,<sup>15</sup> mientras que el instrumento asociado con las y los refugiados es vigilado y ejecutado por el ACNUR. Este organismo es el que actualmente promueve la emisión de leyes nacionales o locales en los diversos países que registran fenómenos de desplazamiento, no tanto para introducir el derecho internacional sino para homologar principios y criterios de protección para las personas.

### **Las diferentes causas del desplazamiento interno forzado de personas**

En relación con el desplazamiento conviene mencionar algunas circunstancias especiales que generan el desplazamiento interno forzado. Las guerras, ya sean internacionales o nacionales y catalogadas como conflictos bélicos de acuerdo con el derecho internacional, originan fenómenos de inseguridad que impulsan directamente a grupos de personas para buscar un lugar *neutral* donde puedan salvaguardar su integridad física. Es de suponerse que en esos lugares las y los desplazados corren menos peligro, ya que están protegidos por organismos humanitarios como la Cruz Roja Internacional o la Media Luna Roja especialmente. Aunque la ayuda que proporcionan es de emergencia, temporal y transitoria, muchos campamentos permanecen más tiempo del esperado, es decir, que trascienden incluso la duración del conflicto armado. Cuando éste concluye muchas personas desplazadas no retornan a sus lugares de origen, aun cuando ésa es una de sus principales exigencias.

A veces la violencia adquiere matices de conflicto armado; sin embargo, contempla otras posibilidades debido a que no existe como tal una declaración de guerra con base en el derecho internacional. En estos casos se trata más bien de tensiones sociales que desatan ya sea la represión por parte del Estado o –como últimamente sucede– enfrentamientos entre diversos grupos de la sociedad organizados y armados, lo que pone en peligro extremo a la población que decide huir. Otro factor que incrementa los riesgos es el combate que

---

<sup>15</sup> Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2312 (xxii) del 14 de diciembre de 1967.

realizan las fuerzas armadas para golpear a las bandas criminales sin el cuidado y la estrategia adecuados, lo que ocasiona víctimas inocentes que suelen ser consideradas difusamente como *daños colaterales*. Tales situaciones también aumentan las amenazas para muchas personas que se hallan en las zonas de mayor inseguridad.

En los últimos años éstas han causado que miles de familias huyan de las ciudades y los pueblos donde la delincuencia organizada ha creado un estado de inseguridad que no ha sido restituido por parte del Estado. Asimismo, los combates entre las diferentes bandas criminales rivales y entre ellas y las fuerzas armadas han hecho estragos entre la población civil, lo que ha producido su respectiva cuota de personas desplazadas. El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) tiene registrada hasta 2011 la cantidad de 10 000 personas en esta situación, a la cual se deben sumar aproximadamente 20 000 por el desplazamiento en Chiapas ocurrido desde 1994.<sup>16</sup>

La violación a los derechos humanos también es un motivo de abandono de la residencia. En ciertos lugares donde las autoridades son sujeto activo en la persecución de personas por ser disidentes políticos o porque las consideran ciudadanos peligrosos para la seguridad nacional se llevan a cabo acciones selectivas de represión, encarcelamiento e incluso desaparición forzada de personas, lo que provoca el desplazamiento de familias o personas que buscan protección, aunque no en forma masiva. Algunas emigran hacia el extranjero, mientras que otras sólo abandonan el municipio o la entidad federativa para establecerse en un hogar más seguro. La movilidad por este fenómeno podría impulsar represiones en contra de grandes grupos de la población como ocurrió en la Alemania de Adolfo Hitler. Es paradójico que las persecuciones realizadas por el Estado suelen estar fundamentadas con argumentos de la seguridad nacional, lo que nos indica que la seguridad humana incluso podría llegar a ser antítesis de la primera.

---

<sup>16</sup> Las entidades más afectadas por el desplazamiento causado por la violencia son Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Guerrero, Sinaloa y Michoacán. A pesar de ello, las cifras no son exactas y se cree que pueden ser superiores, pues no incluyen a las personas que decidieron migrar a Estados Unidos, quienes de acuerdo con cálculos pueden sumar 240 000. Véase Internal Displacement Monitoring Centre, disponible en <<http://www.internal-displacement.org/>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

Otra causa importante es la realización inadecuada de obras públicas o privadas como proyectos de desarrollo. En esos casos tenemos el ejemplo clásico de la minería o la construcción de presas u obras hidroeléctricas, para lo cual se presiona a comunidades enteras con el fin de que se reubiquen en nuevos sitios, muchas veces sin que se logre el consenso necesario.

Asimismo, debido a la evidente necesidad de efectuar una actividad económica redituable se da prioridad a las concesiones para la extracción de minerales y se reubica sin su consentimiento a las comunidades rurales –muchas de ellas indígenas– a las cuales, a pesar de estar protegidas por el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se les violentan sus derechos al no ser consultadas adecuadamente como señala dicho instrumento que ya ha sido ratificado por nuestro país.<sup>17</sup> Gran parte de la negativa de las comunidades indígenas sobre su desplazamiento en caso de las obras de desarrollo radica en que los lugares a donde son enviadas no están relacionados con la idea cósmica que contiene su lugar de origen, a la vez que se les otorgan viviendas que no cuentan con el espacio acostumbrado de su hábitat original. El ejemplo de las *ciudades rurales* en Chiapas es una muestra de ello, pues se quisieron imponer los estilos de vida de las ciudades o metrópolis a quienes no desean tenerlos. En dichos casos tanto a las autoridades como a los sujetos económicos que solicitan las concesiones no les interesa buscar otras alternativas para realizar las obras, al priorizar en la mayor parte de ellos los intereses económicos de grupo y negar los derechos culturales de las comunidades. Lo anterior se resume en el hecho de que los costos de las obras no consideran el aspecto humano por encima del beneficio económico.

En cuanto a los conflictos políticos y religiosos son de las causas más comunes del desplazamiento. La división ideológica o confesional de las familias en las comunidades tradicionales genera las suficientes discordias para expul-

---

<sup>17</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989. México adoptó dicho Convenio el 27 de junio de 1989, lo ratificó el 5 de septiembre de 1990 –siendo el segundo país en hacerlo– y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. Véase Virginia A. Leary, *La utilización del Convenio No. 169 de la OIT para proteger a los pueblos indígenas*, San José de Costa Rica, IIDH (col. Pueblos Indígenas y Derechos Humanos), 1999, pp. 73 y ss.

sar a las minorías. Ante la negativa de integrarse a un partido político o una comunidad religiosa las tensiones aumentan al punto de la agresión, lo que produce el desplazamiento forzado. Hay que recordar que las creencias religiosas suelen ser muy cerradas y poco tolerantes, y que normalmente buscan imponer hegemonía, cuando no unanimidad. Desafortunadamente los desplazamientos de este tipo por lo común no tienen solución en la medida en que las autoridades prefieren no confrontarse con las y los expulsores, al ser éstos mayoría, y optan por reubicar a las personas desplazadas en otras comunidades donde tendrían mayores oportunidades para ser aceptadas por sus creencias, o en centros urbanos más grandes donde pudiesen pasar desapercibidas. Al final el daño por la salida de las familias no es restituido de manera completa y generalmente conlleva la pérdida del patrimonio.

Los desastres naturales juegan un papel importante en este fenómeno; “se estima que en 2010 el número total de desplazados a causa de desastres naturales repentinos superó los 42 millones”.<sup>18</sup> Como sabemos, el cambio climático ha aumentado la fuerza de los meteoros y otras eventualidades como las sequías y los terremotos. El efecto es evidente cuando se aprecia que amplias zonas rurales han generado ejércitos de personas migrantes, quienes en realidad podrían ser consideradas como desplazadas. En ese sentido también la inundación de las zonas cercanas a los ríos y costas ha hecho que comunidades o parte importante de ellas tengan que moverse a lugares no siempre de su agrado debido a que en las cercanías la ocupación de las parcelas ya está al tope. Por lo tanto, la movilidad normalmente se da como anexo de otras comunidades, las cuales tarde o temprano desean que a las y los desplazados se les reubique en otro lado. Ello nos indica que en una situación de emergencia éstos pueden ser admitidos, pero con el paso del tiempo empiezan a ser rechazados. Ante tales circunstancias las autoridades locales y federales no han podido evitar el

---

<sup>18</sup> En esta cifra se cuenta tanto a las personas desplazadas externas como las internas, es decir, tanto a quienes migraron y cruzaron una frontera internacional como a aquellas que se movilizaron a otro lugar dentro de su propio país. Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Ginebra, OIM, 2011, p. 57, disponible en <[http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011\\_Spanish.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf)>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

aumento de la discriminación y la vulnerabilidad, lo que se suma a la ya de por sí difícil situación del desplazamiento.

Uno de los grandes problemas del desplazamiento no es que deba evitarse aun frente a los riesgos que corren las personas, como en el caso de los desastres naturales. Es lógico suponer que la devastación ecológica y urbana no tiene más remedio que la movilidad. El reto es la manera en que se trata a las y los desplazados; es decir, si después de su necesidad involuntaria reciben la ayuda y si se les brindan soluciones duraderas que los tranquilicen y les garanticen precisamente la seguridad humana, como el que reciban casas que se apeguen a su anterior forma de vida, tierras de cultivo en calidad y cantidad suficiente, y una indemnización para reponer el patrimonio perdido, entre otras. Para justificar tales soluciones se debe tener presente que a las y los afectados se les permitió asentarse en lugares de alto riesgo, ya sea por negligencia o por corrupción, lo que nos obliga a pensar en un derecho restitutorio.

### **El desplazamiento como un asunto de derecho humanitario**

El desplazamiento interno forzado no siempre es percibido desde la óptica del gobierno interno como un asunto de emergencia que requiere ayuda incluso internacional, lo que implicaría que ésta se proyectara para un periodo corto o en forma permanente. Muchos gobiernos creen que el apoyo que otorgan directamente los organismos internacionales socava su soberanía, por lo que la permisión de la ayuda depende de la causa. Por ejemplo, cuando se trata de actos de persecución no siempre se acepta la asistencia humanitaria, pues ello implicaría que el mundo se diera cuenta de los conflictos internos. En algunos casos de conflictos armados sucede lo mismo, de manera que los gobiernos prefieren decir que la situación está controlada y no que el caos es parte de la propia acción de las autoridades. En cuanto a los desastres naturales es diferente, pues la apertura de información se da de forma muy amplia para justificar la asistencia proveniente del extranjero, y es incluso posible la magnificación de los efectos de los desastres.

En cualquiera de los escenarios anteriores la ayuda humanitaria no está regulada por leyes sino por criterios de solidaridad. Se constriñe a recibir lo más básico como la alimentación, medicinas y algo de vestido, incluyendo el esta-

blecimiento de campamentos. Debido a que desde el ámbito nacional no hay obligaciones claras, las personas desplazadas no pueden exigir la justiciabilidad del apoyo y las soluciones, y quedan a merced de la voluntad de las autoridades, ya sean federales o locales.

Además, dicha ayuda está sujeta a las limitaciones que instituye el poder presupuestal de los distintos órdenes de gobierno que en un momento dado se ven involucrados en los conflictos que produce la movilidad involuntaria. En tales casos la asistencia no es más que un gesto de caridad que las autoridades aprovechan para buscar consensos que incrementen su capital político en vías de una mayor legitimación o de cara a un evento electoral futuro que les garantice su carrera política.

No es común que los gobiernos acepten la culpa y responsabilidad por las causas ulteriores del desplazamiento. Me refiero a situaciones con las que el orden político desespere a las y los ciudadanos al grado de que opten por la vía armada; que asuma ser el causante de la violencia aun cuando diga que es para bajar la criminalidad y apaciguar a la sociedad; o que frente a los desastres naturales haga parecer la situación como producto de un hecho azaroso y no acepte que las repercusiones han ocurrido –como he dicho– por permitir asentamientos humanos en zonas de alto riesgo mediante acciones administrativas de corrupción. En caso de admitir los errores anteriores, la responsabilidad jurídica y moral gubernamental no será aceptada por las autoridades en turno sino que se le señalará como una situación provocada por gestiones administrativas pasadas a quienes ya no se les puede culpar.

La posibilidad de fincar responsabilidades a gobiernos pasados e incluso a los presentes determina mucha de la incertidumbre jurídica imperante. Los gobiernos a los que les toca atender el problema de las personas desplazadas prefieren dar largas a las soluciones porque éstas representan un costo muy alto para su presupuesto, y se mantienen confiados en que la ayuda humanitaria permanecerá mientras el desplazamiento siga vigente. El comportamiento de las autoridades federales parece determinarse de modo apacible e indolente para esperar al reacomodo de los acontecimientos. Se puede llegar a calcular que las y los desplazados empezarán a establecer un *modus vivendi* en donde se encuentren al irse integrando al mercado de trabajo y sus hijos a las actividades educativas. La conformidad que adquieren las personas desplazadas con el paso del tiempo es una fórmula que libera a los gobiernos de su obligación de

dar soluciones duraderas, y puede producir que se reduzca la ayuda humanitaria, aun la de carácter internacional.

Mientras tanto, dicha asistencia es cada vez más necesaria. El incremento de las y los desplazados internos también determina el crecimiento de la demanda de ayuda internacional. De acuerdo con el informe de 2011 del ACNUR hasta ese año existían 42.5 millones de personas desplazadas internas en el mundo y la cifra iba en aumento; de las cuales sólo 25.9% se encontraba bajo protección de dicho organismo, por lo que existían millones de ellas sin apoyo internacional.<sup>19</sup> Es evidente que frente a tal problemática aún falta mucho por avanzar en la creación de un estatuto jurídico fundamentado en los derechos humanos como existe en otros temas. Por ejemplo, no hay una convención o una declaración específica para las y los desplazados internos, lo que hace que sean tratados de acuerdo con el marco jurídico internacional de las personas refugiadas. Ese trato se da en todos los sentidos, incluso en la ayuda que reciben mientras se presenta la etapa más crítica del fenómeno; sin embargo, “las necesidades de protección y asistencia de estas personas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país”.<sup>20</sup> Además, hay que tomar en cuenta que cuando el desplazamiento es producido por un conflicto armado, se les tiene que aplicar el artículo 3º que es el mismo en los tres Convenios de Ginebra de 1949, el cual señala que las y los desplazados deben ser considerados como personas ajenas a las hostilidades y, por lo tanto, tratados con humanidad. Las demás causas del desplazamiento no permiten la aplicación del derecho de los conflictos armados, por lo que estas personas quedan sujetas a la buena voluntad de sus gobiernos o de algunas organizaciones no gubernamentales, lo que en realidad es una ayuda limitada.

---

<sup>19</sup> Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Tendencias globales 2011*, Ginebra, ACNUR, 2012, 47 pp., disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

<sup>20</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999*, t. III, 2ª ed., México, ACNUR/CNDH/UIA, 2002, p. 192.

## El desplazamiento en México y su protección

En nuestro país el problema del desplazamiento adquirió relevancia a partir de 1994 cuando inició el conflicto armado con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. Anteriormente se había dado como consecuencia de una pugna religiosa intracomunitaria, pero debido a que no había ocurrido de modo masivo no representaba un asunto de preocupación nacional, tal vez porque los eventos aislados carecen del debido interés en la opinión pública.

Sin embargo, a partir de la rebelión indígena zapatista se dieron a conocer las situaciones de precariedad en que se encontraban las comunidades originarias, las cuales llamaron la atención no sólo de la sociedad mexicana sino también de todo el mundo. Muchos periodistas vinieron de diversas latitudes del planeta para cubrir la información relacionada con el levantamiento que, por sus características, se mostraba como una situación diferente de lo suele ocurrir en otros conflictos armados. Su carácter armado resultó ser más simbólico que real, no obstante el movimiento se ha mantenido vigente hasta nuestros días.

Si bien la insurgencia zapatista se presentó como una revuelta en contra del Estado federal mexicano, la movilización de las comunidades trajo consigo una serie de disputas intracomunitarias que desembocaron en sendos desplazamientos forzados. Se reconoce que hubo quienes se desplazaron por no apoyar la causa zapatista, pero la mayor movilización forzada fue provocada por miembros de asociaciones políticas vinculadas al partido gobernante –Partido Revolucionario Institucional (PRI)–. Poco se supo hasta tiempo después, cuando se difundió que miles de personas habían huido a otras comunidades o se encontraban en las periferias de ciudades más grandes. Por ejemplo, el Informe para el relator especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A. C. –que es una de las organizaciones civiles más destacadas en la región–, daba cuenta de la existencia de hasta 35 000 personas desplazadas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A. C., *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Informe para [el] Relator Especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, San Cristóbal de las Casas, 12 de junio de 2003, p. 3,

Ahora se sabe que estos conflictos son transversales a la insurgencia indígena, pues en el fondo subyacen problemas religiosos, ideológicos y agrarios; es decir, de lucha por la tierra. Hasta la fecha no hay una cifra exacta de personas desplazadas, pues a 20 años del conflicto las nuevas generaciones nacidas en esta condición han dejado de asumirse como tales en la medida en que han encontrado un *modus vivendi* estable en donde residen. A pesar del tiempo, hay muchas personas que aún siguen asumiéndose en esta situación, pues esperan que el gobierno mexicano les brinde las soluciones que les permitan retornar a su lugar de origen o que en su caso les otorgue una indemnización por lo que vivieron. Debemos suponer que las y los desplazados de Chiapas salieron de sus casas y sus tierras sin más objetos que la ropa que llevaban puesta, por lo que la pérdida de su patrimonio fue completa; es decir, casas, menaje, tierras y ganado, que es lo que conforma principalmente el peculio de una familia rural.

En este caso particular encontramos diversas situaciones producidas por el desplazamiento, las cuales generaron distintos grupos de personas afectadas: las retornadas, las reubicadas y las desplazadas en estricto sentido. En el primero, hubo quienes pudieron regresar a sus comunidades pero no todos volvieron a sus casas debido a la destrucción causada por sus agresores. Algunas personas sí pudieron salvar su casa, pero el menaje fue destruido o robado. Respecto de las tierras el problema fue todavía más complejo, pues se dio la invasión de tierras con el pretexto de que pertenecían a otros grupos de población que alegaban que habían sido despojados ilegalmente. A pesar de algunos intentos de conciliación, el problema territorial continúa sin solución.

Otra categoría dentro del desplazamiento son las personas reubicadas que se asentaron en otras comunidades pero que no pudieron recuperar sus tierras. Actualmente tienen casas que se construyeron con la ayuda del gobierno local, pero que iniciaron de nada. La solución no fue del todo satisfactoria para ellas debido a que hasta el momento siguen esperando que se les otorgue un terreno

---

disponible en <[http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/030612\\_desplazados\\_por\\_el\\_conflicto\\_armado\\_frayba.pdf](http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/030612_desplazados_por_el_conflicto_armado_frayba.pdf)>, página consultada el 22 de septiembre de 2014. Dicha información también se encuentra disponible en David Chacón Hernández et al., *Diagnóstico sobre el sistema de procuración, impartición y administración de justicia, así como del estado que guarda la situación de la población afectada por desplazamiento en la Selva Norte del estado de Chiapas*, UNODC, 2001.

para sembrar o se les dé una indemnización con la cual puedan comprarlo; algunas incluso han talado los montes para tener un lugar donde sembrar.

La categoría más dramática la conforman las personas desplazadas en sentido estricto, pues son las que huyeron a lugares más lejanos y pudieron llegar hasta las ciudades. Ahí se asentaron en la periferia y formaron barrios que actualmente son marginales y carecen de oportunidades de desarrollo, pues a pesar del tiempo las y los adultos siguen añorando una solución mientras que sus hijos e hijas se han adaptado a la forma de vida urbana. Quienes tenían sus tierras desean volver o que se les dote de unas de las mismas medidas de las que ellos trabajaban, pero las y los jóvenes no quieren volver a una comunidad de la que no tienen recuerdos.

Es fundamental destacar que a ninguno de estos tres grupos se les han dado soluciones duraderas, por lo que a pesar de que el conflicto tenga tantos años de haber ocurrido se les puede seguir considerando desplazados. En realidad ante las diferencias se ha preferido llamarles población afectada por desplazamiento en función de que, aun cuando algunas personas retornaron o se reubicaron, la afectación adquirió un aspecto permanente.<sup>22</sup> Algo que sí representa un factor común es que las personas afectadas por desplazamiento han vivido en una situación precaria debido a la falta de respeto a su dignidad y seguridad, pues a menudo son discriminadas, lo que fomenta una mayor vulnerabilidad.

Como país, México carece de un marco jurídico que regule la ayuda y las soluciones para las personas desplazadas. Sin embargo, en 2012 fue publicada en Chiapas una ley de carácter local para atender el desplazamiento.<sup>23</sup> A pesar de que significa un precedente muy importante en la atención del fenómeno, se trata de un ordenamiento preventivo para futuros desplazamientos más que

---

<sup>22</sup> Durante 2010 y 2011 el autor tuvo la oportunidad de coordinar la elaboración de un diagnóstico sobre el desplazamiento forzado en Chiapas, auspiciado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Ello implicó realizar trabajo de campo en la Selva Norte de Chiapas, por lo que se pudieron obtener datos directos de las personas afectadas. En aquella zona se registraron desplazamientos durante varios años, los cuales no fueron resueltos del todo. Debido a ello no se obtuvo el número de personas desplazadas pero sí se pudo analizar la situación que viven, por lo que fue posible clasificarlas en las tres categorías abordadas.

<sup>23</sup> Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de febrero de 2012.

de un marco jurídico para atender aquel que ya sufre la entidad. Aun así es importante celebrar la primera ley con estas características, ya que puede ser un factor que inspire nuevos eventos legislativos para tratar la movilización forzada en otras entidades que la experimentan por distintas causas, como ya se ha señalado. En virtud de ello dicha norma puede ser catalogada como una ley tipo que en el futuro ayude a instaurar inclusive un ordenamiento federal debido a la diseminación de las causas que producen el desplazamiento.

Es importante resaltar que esta ley hace énfasis en un derecho a la ayuda de carácter humanitario, por lo que deja de ser un asunto de caridad para convertirse en una obligación del Estado; asimismo, establece la propuesta de soluciones duraderas con la libre intervención de las y los desplazados para evitar imposiciones no deseadas, pues “los desplazados internos logran una solución duradera cuando ya no tienen necesidades específicas de asistencia y protección asociadas con su desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación alguna por razón de su desplazamiento”.<sup>24</sup>

Cabe señalar que las leyes de protección del desplazamiento representan una cobertura importante que garantiza la seguridad humana frente a la inseguridad presente. Por supuesto que antes de aplicar una ley de esta naturaleza es importante prevenir los conflictos sociales. Por lo pronto, nuestro país está experimentando una situación como uno de los países más violentos e inseguros del planeta, ante ello es necesario trabajar arduamente en el diseño de políticas y leyes que, aunadas a las que existen, tengan el objetivo de reducir las tensiones y restablecer el tejido social.

El desplazamiento, interno o externo, es en la actualidad una de las mayores amenazas en contra de la seguridad humana en el mundo, pues se erige como una abundante fuente de discriminación, violencia, abusos y falta de garantías para el goce y disfrute de los derechos fundamentales de las personas. Con él se profundizan aún más las diversas condiciones de vulnerabilidad de las personas como el hecho de ser mujer; se dificulta el acceso de las y los niños y la población adulta a la alimentación, agua potable, casa-habitación similar

---

<sup>24</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, *Los desplazados internos en situación de desplazamiento prolongado: ¿es la integración local una solución? Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado, 19 y 20 de enero de 2011, Ginebra, Suiza*, Ginebra, IDMC, 2011, p. 4.

a la de su hábitat original y educación, pues sólo lo tendrán de forma asistencial y en la medida en que la ayuda internacional lo provea; se vulnera la libre práctica los respectivos cultos religiosos y la conservación de sus tradiciones; se causa la pérdida del patrimonio; se impide el acceso a la justicia, y se afectan otros derechos que mientras dure la situación de desplazamiento serán muy difíciles de garantizar.

## Bibliografía

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Protección y asistencia a refugiados en América Latina. Documentos regionales 1981-1999*, t. III, 2ª ed., México, ACNUR/CNDH/UIA, 2002, 286 pp.

———, *Tendencias globales 2011*, Ginebra, ACNUR, 2012, 47 pp., disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8850>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, A. C., *Desplazados por el conflicto armado en Chiapas. Informe para [el] Relator Especial de la ONU para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, San Cristóbal de las Casas, 12 de junio de 2003, 42 pp., disponible en <[http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/030612\\_desplazados\\_por\\_el\\_conflicto\\_armado\\_frayba.pdf](http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/030612_desplazados_por_el_conflicto_armado_frayba.pdf)>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.

CHACÓN HERNÁNDEZ, DAVID, *et al.*, *Diagnóstico sobre el sistema de procuración, impartición y administración de justicia, así como del estado que guarda la situación de la población afectada por desplazamiento en la Selva Norte del estado de Chiapas*, UNODC, 2001.

CHOMSKY, NOAM, *Piratas y emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy*, trad. de Jordi Vidal, Barcelona, Ediciones B, 2003, 299 pp.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Grupos e individuos específicos. Éxodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Pautas sobre los desplazamientos: México*, E/CN.4/2003/86/Add.3, 10 de enero de 2003, 19 pp.

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Ginebra, CICR, 2012, 225 pp., disponible en <<https://www.icrc.org/spa/assets/files/publications/convenios-gva-esp-2012.pdf>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 429 (v) del 14 de diciembre de 1950.
- DECLARACIÓN SOBRE EL ASILO TERRITORIAL, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- EGELAND, JAN, “Procesos de paz y prevención de la violencia en situaciones de conflicto interno: el papel de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales”, en *Temas jurídicos*, núm. 13, febrero-mayo de 1999.
- FISAS, VICENÇ, “Seguridad humana”, en Conill Sancho, Jesús (coord.), *Glosario para una sociedad intercultural*, Valencia, Bancaja, 2002.
- FUENTES, CLAUDIA F., y FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005.
- GALINDO VÉLEZ, FRANCISCO, “Sumario del derecho de los refugiados”, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, vol. I, San José de Costa Rica, ACNUR, 1992, pp. XIII-XXVIII.
- GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS. PROYECTO SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO DEL INSTITUTO BROOKINGS, Bogotá, Códice, 2002, 79 pp.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, disponible en <<http://www.internal-displacement.org/>>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Los desplazados internos en situación de desplazamiento prolongado: ¿es la integración local una solución? Informe del Segundo Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado, 19-20 de enero de 2011, Ginebra, Suiza*, Ginebra, IDMC, 2011, 36 pp.

- LEARY, VIRGINIA A., *La utilización del Convenio No. 169 de la OIT para proteger a los pueblos indígenas*, San José de Costa Rica, IIDH (col. Pueblos Indígenas y Derechos Humanos), 1999, 103 pp.
- LEY PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN EL ESTADO DE CHIAPAS, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de febrero de 2012.
- MOORE, JONATHAN, “La brecha entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 24, núm. 149, marzo de 1999, pp. 99-103.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Ginebra, OIM, 2011, 172 pp. disponible en <[http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011\\_Spanish.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf)>, página consultada el 22 de septiembre de 2014.
- PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO, *Curso de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 1987.
- REYNA QUIROZ, JULIO, “El costo de la corrupción en México equivale a 9% del PIB, afirma el FEM”, en *La Jornada*, México, 13 de abril de 2010.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001, 381 pp.
- SORJ, BERNARDO, “Seguridad, seguridad humana y América Latina”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 2, núm. 3, diciembre de 2005, pp. 41-59.
- SWINARSKI, CHRISTOPHE, *Introducción al derecho internacional humanitario*, Ginebra y San José de Costa Rica, CICR/IIDH, 1984, 72 pp.
- TODOROV, TZVETAN, *El nuevo desorden mundial*, trad. de Zoraida de Torres, Barcelona, Península/Océano, 2003, 144 pp.
- ZAPATER, JOSEB, “Protección y asistencia a desplazados internos: aspectos operacionales”, ponencia presentada durante el Taller sobre desplazamiento interno. Protección y soluciones duraderas, Palenque, 27 a 30 de septiembre de 2011.
- ZEPPELIUS, REINHOLD, *Teoría general del Estado*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie G. Estudios Jurídicos, núm. 82), 1985, 467 pp.

¿INSEGURIDAD PERMANENTE?  
LA VIABILIDAD DE SUPERVIVENCIA  
EN EL CASO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Carlos Humberto Durand Alcántara\* y Clara Castillo Lara\*\*

---

\* Profesor-investigador de la UAM-A y jefe del área de investigación en derechos humanos de dicha universidad.

\*\* Profesora-investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A.

## Resumen

El presente texto hace un recorrido sobre la complejidad que significa el estudio de cualquier problemática vinculada con las poblaciones indígenas. De esa forma, los autores plasman una breve referencia de la cosmovisión indígena y la manera en que ésta suele relacionarse con las dinámicas institucionales de un país. Posteriormente, el análisis se enfoca en los factores que inciden en la construcción de la seguridad e inseguridad de los pueblos indígenas a través de la revisión de diversas fuentes estadísticas. Asimismo, en este texto se abordarán ciertos procesos de interacción entre el derecho occidental y la cosmovisión indígena para hacer énfasis en la importancia del territorio como requisito indispensable para la seguridad de dichos pueblos y comunidades.

*Palabras clave:* pueblos y comunidades indígenas, Convenio núm. 169 de la OIT, territorio ancestral, seguridad humana, sistema económico, movimientos sociales indígenas.

## Introducción

EN ESTE TRABAJO SE HARÁ UN ACERCAMIENTO al problema de la seguridad como un factor de política aplicada, es decir, desde la óptica de quienes administran a las sociedades contemporáneas: el Estado y sus instituciones.

Como estudio de caso se mencionarán algunas de las principales contradicciones en que se encuentra dicho fenómeno en relación con los pueblos indígenas de México y América Latina. A partir de la teoría nos situaremos en un contexto de diversidad cultural con el fin de ubicar al problema de la seguridad humana en el marco de los pueblos indígenas, aspecto que desarrollaremos más adelante.

Desde hace tres lustros en el análisis de la *cuestión indígena* se ha señalado una visión que aquí recuperaremos, la cual establece el posible *devenir intercultural*, es decir, la probable convivencia –en el marco del Estado– entre quienes no son indígenas y quienes sí lo son, sin detenernos en el debate profundo que ello implica. Al plantear esta aseveración como un dilema advertimos que el concepto acerca de la *interculturalidad*<sup>1</sup> ha propiciado algunas consideraciones con base en las cuales delimitaremos los contenidos del presente estudio. Al respecto, por un lado hallamos a la denominada *corriente descolonizado-*

---

<sup>1</sup> Uno de los principales aspectos que se ciernen en el marco de las sociedades contemporáneas tiene que ver con sus condiciones de desigualdad y asimetría, las cuales están determinadas por el problema de la hegemonía en donde subyacen características específicas entre las culturas que dominan y aquellas que son oprimidas, como ocurre en el modelo neoliberal. Desde esta perspectiva, el fenómeno de la interculturalidad constituye para los pueblos indígenas, más que una concreción, una búsqueda de alternancia y convivencia social.

ra latinoamericana, con los postulados de Catherine Walsh<sup>2</sup> y Paulo Freire;<sup>3</sup> y por otro lado a la concepción de la *filosofía intercultural* desarrollada por Raúl Fornet-Betancourt,<sup>4</sup> Josef Estermann<sup>5</sup> y Raimon Panikkar.<sup>6</sup>

Asimismo, es interesante resaltar los casos de Catherine Walsh<sup>7</sup> cuando se refiere a la interculturalidad a partir del empoderamiento del movimiento indígena ecuatoriano; y de Josef Estermann cuando alude a la cosmovisión de los pueblos quechuas para explicar la interculturalidad. Esta noción ha marcado gran parte de las reflexiones teóricas relativas al *interlocutor indígena*.<sup>8</sup>

Históricamente la seguridad<sup>9</sup> de las personas en sociedad contiene un sentido complejo y su comprensión se expresaría en el contexto cultural en que se desenvuelven las relaciones sociales y de producción. Esta circunstancia guar-

<sup>2</sup> Catherine Walsh, “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento ‘otro’ desde la diferencia colonial”, en Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre/Universidad Central/Iesco-UC/Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar, 2007, pp. 47-62, disponible en <<http://patriciolepe.files.wordpress.com/2010/01/el-giro-decolonial.pdf>>, página consultada el 3 de diciembre de 2013.

<sup>3</sup> Paulo Freire, “Aclaración”, en *La educación como práctica de la libertad*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1969, pp. 25-27.

<sup>4</sup> Raúl Fornet-Betancourt, *La interculturalidad a prueba*, Aachen, Mainz (serie Monografías, núm. 43), 2006, p. 11, disponible en <<https://www.yumpu.com/es/document/view/461405/la-interculturalidad-a-prueba-raul-fornet-betancourt>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>5</sup> Josef Estermann, “Hacia una ‘intersubjetividad’ de saberes. Universidad e interculturalidad”, en *Tarea*, núm. 83, julio de 2013, pp. 41-50, disponible en <[http://tarea.org.pe/images/Tarea83\\_41\\_Josef\\_Estermann.pdf](http://tarea.org.pe/images/Tarea83_41_Josef_Estermann.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.

<sup>6</sup> Raimon Panikkar, *Paz e interculturalidad. Una reflexión filosófica*, Barcelona, Herder, 2006.

<sup>7</sup> Catherine Walsh, *op. cit.*

<sup>8</sup> Daniel Mato (coord.), *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2009, pp. 13-22.

<sup>9</sup> La Escuela de Copenhague de Estudios Críticos de Seguridad (Buzan y Wæver, 1997) distingue cinco dimensiones ampliadas de la seguridad militar, política, económica, societal y ambiental; los objetos de referencia –seguridad ante quién– y los niveles de interacción y análisis –profundización internacional, regional, nacional; y grupos domésticos organizados o movimientos sociales, familias e individuos–. Mientras que la seguridad tradicional representa un dilema de seguridad entre Estados en conflicto, las amenazas social, energética, alimentaria, de salud y de bienestar pueden generar un dilema de supervivencia en regiones de alta vulnerabilidad; de hecho en toda América Latina ha inducido estrategias en este sentido. Véase Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch, “Introducción. Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina”, en Úrsula Oswald Spring y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar la*

da subjetividades específicas asociadas al momento social vivido. En la actual coyuntura neoliberal y con base en el discurso hegemónico es indudable que dicha seguridad se localiza esencialmente en el marco de la reproducción ampliada del capital, además de que cuenta con su expresión política y jurídica que aparentemente le justifica y legitima desde la óptica, entre otros aspectos, de los derechos humanos. Si bien el término *seguridad* tendría diversas acepciones de carácter cultural, en este ensayo tomamos en cuenta las condiciones concretas estructurales de vida inherentes a un determinado estado de bienestar, las cuales también irradian la seguridad espiritual de las personas.

### **Algunos significados acerca de la diversidad cultural en la comprensión de la seguridad como permanencia humana**

En el marco de la etnología y la antropología<sup>10</sup> encontramos como elemento distintivo de lo humano la idea de su diversidad cultural. Desde esa perspectiva entendemos que no siempre es comprensible la seguridad de las personas bajo patrones de vida únicos; ello ocurre por ejemplo con los pueblos indígenas a nivel mundial, quienes han subsistido a su manera al apegarse a cosmovisiones que poco o nada tienen que ver con los mecanismos de la modernidad como son la acumulación y el mercado, entre otros.

Si acaso existe la construcción epistemológica o simbólica de lo *indio o indígena*,<sup>11</sup> no cabe la menor duda de que el debido entendimiento de los proce-

---

*seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiiich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009, p. 44.

<sup>10</sup> Una de las aportaciones más influyentes se ubica en los fundamentos desarrollados por Clifford Geertz, quien contribuyó de manera significativa en la construcción de la antropología simbólica al romper cánones cientificistas y supuestos universales en la comprensión de las culturas. Véase Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 2001.

<sup>11</sup> Como lo hemos expresado en diversos trabajos utilizamos indistintamente los conceptos *indio* e *indígena* como categorías descriptivas que se han configurado desde la otredad y fundamentalmente con base en los patrones del Occidente europeo. Si bien existen demasiadas evidencias históricas respecto de la carga peyorativa y discriminatoria que tienen estos términos, encontramos que a partir del primer lustro de los años setenta del siglo XX y hasta la actualidad (2013) se ha configurado una identidad propia a partir del discurso de los pueblos originarios del mundo. Al respecto sobresale el movimiento indianista a nivel global, que en términos generales ha expuesto

esos en que dicho grupo ha estado inmerso –como es en este caso determinar *su seguridad como fenómeno de pervivencia humana*– nos ayudará a concebir que su estabilidad social depende de dos distintos planos: el primero, que se liga a la hegemonía estatal desde la cual su seguridad se apoya en los fines y políticas tanto de los poderes económicos mundiales como del papel que desarrolle el incipiente Estado; y el segundo, que corresponde a los propios protagonistas, a las y los indígenas, sus intelectuales y sus aliados; es decir, la seguridad que surge de la autonomía étnica y se sostiene en sus patrones culturales.

Las principales aportaciones acerca de la cuestión indígena<sup>12</sup> provienen del *movimiento indianista* a nivel mundial, sus reivindicaciones y su lucha permanente. Con todo lo que ello representa consideramos que uno de los artífices más importantes de esta corriente lo constituye el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), movimiento eminentemente de los pueblos y comunidades indígenas del Sureste mexicano que ha abierto brecha de manera muy significativa al movimiento indianista a nivel global.<sup>13</sup>

Con base en esta circunstancia abordaremos algunos aspectos que consideramos fundamentales para entender el tema en cuestión: ubicar en la actual coyuntura el fenómeno de la seguridad y su concomitante antípoda –la inseguridad– en que se debaten millones de seres humanos pertenecientes a los pueblos originarios.

Aun cuando este análisis no pretenda tener un giro de carácter *cientificista*, digamos al estilo popperiano,<sup>14</sup> haremos una declaración central: la seguridad

---

la condición de ser *indio* e *indígena* con orgullo de sus patrones culturales. Véase Carlos Humberto Durand Alcántara, *Derecho indígena*, 3ª ed., México, Porrúa, 2006, 430 pp.

<sup>12</sup> Situar a la cuestión indígena nos coloca en la tradición de lucha por lo propio frente a lo ajeno, en una visión principalmente anticolonialista. Al respecto juega un papel significativo el pensamiento del maestro peruano (*amauta* en quechua) José Carlos Mariátegui. Véanse José Carlos Mariátegui, “El problema del indio” y “El problema de la tierra”, en *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 10ª ed., Lima, Colectivo Amauta, 1998, pp. 18-63.

<sup>13</sup> Para tener una visión del movimiento zapatista se puede revisar el trabajo de Gloria Muñoz Ramírez, *EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra*, México, Rebeldía/La Jornada, 2003, 298 pp. También en la *Revista Chiapas*, el trabajo del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y editorial Era, en el que reproducen todos los documentos y comunicados del EZLN.

<sup>14</sup> Véase Karl R. Popper, *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*, Barcelona, Paidós, 1983, p. 152.

de las personas indígenas, sus comunidades, sus territorios y sus pueblos *no podrá provenir* esencialmente del Estado o de lo que queda de él en el sistema neoliberal. Una de las afirmaciones ideológicas más difundidas en el contexto de la posmodernidad capitalista advierte que la seguridad de estas poblaciones radica fundamentalmente en el cabal cumplimiento de los denominados *derechos humanos*, aspecto que hoy se fundamenta en la mayoría de las constituciones liberales del mundo y en diversos ordenamientos internacionales.<sup>15</sup> En este sentido, parte de nuestra argumentación consistirá de alguna manera en explicar la viabilidad de tales derechos en el contexto específico de los pueblos indígenas.

### **¿Qué aspectos o variables<sup>16</sup> trascienden de manera fundamental en la construcción de la seguridad de las personas indígenas?**

Diversas son las variables que podríamos emplear para intentar comprender el problema de seguridad-inseguridad en que actualmente se encuentran más de 10 millones de personas indígenas mexicanas.<sup>17</sup> Entre ellas están las de tipo es-

---

<sup>15</sup> Entre otros están la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 3º señala que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Declaración de Estocolmo, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, cuyo principio 1 plantea que “el ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”.

<sup>16</sup> El término es de naturaleza estadística, ya que las evidencias existentes además de ser calificables son fundamentalmente medibles. Al respecto, más allá del discurso jurídico sobre la reivindicación de la seguridad de las personas en la sociedad mexicana actual, vemos que en los hechos las contradicciones que subyacen en el entorno indígena contravienen de manera profunda dicha argumentación. En tal sentido es importante mencionar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realiza un manejo estadístico de la pobreza a partir del denominado *índice de desarrollo humano* (IDH), el cual se determina con base en la longevidad de la población, los alcances educativos y el bienestar económico, entre otros aspectos. Cabe desatacar que de 175 países que fueron evaluados en 2005 México obtuvo la posición 52, ya que su IDH fue de 0.829.

<sup>17</sup> Es importante aclarar que en la actual coyuntura los censos mexicanos no consideran en sus datos contables a la población indígena de cuatro años de edad o menos. Por otro lado, la mayoría de las

tructural, que han sido fijadas por las contradicciones trae consigo el contexto neoliberal; al respecto podemos mencionar la pobreza –que denominaríamos como *absoluta*–, la marginación, la discriminación, los procesos migratorios, la carencia de servicios, el desempleo, la subalimentación, etcétera.

Tales fenómenos *van de la mano de lo indio* a partir de que la condición de *ser indígena* de algún modo determina la posición en que se hallan en la estratificación social quienes forman parte de alguna de las etnias de México. De esta manera se es indígena en tanto que se pertenece a determinada clase o núcleo social –explotado–, generalmente parias, artesanos, medieros, posesionarios rurales, parceleros, campesinos, ejidatarios, obreros agrícolas, peones, albañiles y empleados del hogar. En resumen, trabajadores del campo y la ciudad; además de desempleados, subempleados y trabajadores migrantes, en el mejor de los casos.

### Algunos indicadores socioeconómicos relativos a los pueblos indígenas

De acuerdo con las estadísticas gubernamentales y de diversos organismos internacionales, se sabe que la población más pobre, discriminada y marginada de América Latina se localiza en los municipios de origen indígena, a los que en el caso mexicano se les denomina *microrregiones en pobreza extrema*,<sup>18</sup> las cuales corresponden a los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entre otros; tal circunstancia no es fortuita sino que está vinculada al injusto modelo de desarrollo.

---

entidades encargadas de la política demográfica en América Latina consideran en sus muestreos censales y en la aplicación de instrumentos que *indio o indígena* es aquella persona que habla su lengua indígena. De ahí que mientras el Estado, por medio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha mantenido este tipo de criterios con los cuales afirma que en 2012 había en nuestro país sólo seis millones de personas indígenas, diversos demógrafos mexicanos sostienen la existencia de más de 10 millones de personas pertenecientes a este grupo de población. Desde nuestro punto de vista, la *desindianización* de México y América Latina conlleva evidentes afanes económicos que en el *mejor de los casos* se orientan a la intromisión del capital en los territorios indígenas.

<sup>18</sup> Véase Secretaría de Desarrollo Social, *Microrregiones*, México, Sedesol, 2006.

Según datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>19</sup> en 2010 había en nuestro país más de seis millones de personas que hablaban una lengua indígena. En cinco entidades el porcentaje era significativo: 37% en Yucatán, 37.4% en Oaxaca, 26.8% en Chiapas, 22.9% en Quintana Roo y 17.9% en Hidalgo. En Guerrero había descendido a 13.8% y en Puebla a 13.2 por ciento. De los 2 412 municipios que había entonces en México, 803 tenían por lo menos 30% de población indígena. Hacia 2000 en ellos se ubicaba 78% de dicha población, mientras que 22% restante se encontraba disperso en el país.

El Censo de Población y Vivienda 2010 reportó la existencia de más de 17 000 localidades principal y medianamente indígenas, es decir, que contaban con 30% o más hablantes de lengua indígena. Éstas mostraban, por su tamaño y dispersión, elevados grados de ruralidad: 44% estaba habitado por menos de 99 personas, 77% tenía entre 100 y 449 habitantes, y en 14% vivían entre 500 y 2 500 personas; 25% restante estaba conformado por localidades urbanas de más de 2 500 habitantes. Durante el periodo en estudio, 96.5% de la población indígena vivía en municipios con alto y muy alto grado de marginalidad. De todas y todos los mexicanos que en 2000 vivían en municipios con alto y muy alto grado de segregación 41% eran indígenas.

En esa fuente del INEGI<sup>20</sup> se dio a conocer que en 2010 en el Distrito Federal 2.2% de sus habitantes hablaba una lengua indígena. Esto significa que las corrientes migratorias internas favorecieron dicho proceso, mientras que en las entidades con mayor número de hablantes de lengua indígena el porcentaje había descendido.

Al tiempo que la interpretación cualitativa de tales estadísticas muestra la condición marginal de este grupo de población, también nos permite hacer una aseveración respecto de la determinación o vínculo que tienen esas condiciones de vida con su inseguridad, es decir, que la pobreza estructural de las personas indígenas define en buena medida la posibilidad de que tengan una vida digna.

---

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI, 2011.

<sup>20</sup> *Idem.*

## Derecho de Occidente y pueblos indígenas, cuestiones fundamentales

Como ya habíamos señalado, otro de los parámetros en que discurre el campo de la comprensión de aquello que podríamos insinuar como la seguridad e inseguridad de las y los indígenas guarda su relación con el discurso jurídico, particularmente los derechos humanos, como una aplicación indispensable del poder reinante para legitimar su hegemonía. Este aspecto que se originó a partir del *iusnaturalismo* trascendió en el derecho positivo y, en consecuencia, en el advenimiento del sistema capitalista; y en cuyo caso actualmente se expresaría en el Estado posmoderno.

Frente a la argumentación liberal del derecho encontramos la tesis del capitalismo desigual y combinado, y diversos planteamientos elementales desarrollados por el marxismo clásico, los cuales habrían evidenciado la incongruencia en que se halla un régimen per se asimétrico y la aparente presunción formal de sujetos –ciudadanos– a quienes el liberalismo decimonónico les habría brindado un contexto de igualdad a partir de los derechos humanos.

Mientras que el bloque hegemónico mundial mantiene un paradigma que no sólo contraviene a tales derechos sino que incluso cuestiona la propia identidad y pervivencia humana, una y otra vez se establecen decantados discursos que aparentan ser la panacea para las contradicciones en que se debate la humanidad.

Desde nuestra perspectiva, uno de los documentos internacionales que quizá podría resultar de alguna manera alternativo para retroalimentar el problema de la inseguridad en que viven los pueblos originarios y al cual concebimos como resultado básicamente de las luchas y movilizaciones de esta población a nivel mundial es el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>21</sup> al cual nos referiremos más adelante debido a sus

---

<sup>21</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989. En su devenir y aplicación este documento experimentó prácticamente cinco décadas de debates en el marco del derecho internacional, y es muy significativo el papel que asumió en su promulgación el movimiento indígena a nivel mundial; de ahí que más allá de las interpretaciones que pretenden establecer los 20 Estados que hasta 2013 lo han ratificado, tenga gran importancia para los pueblos indígenas, quienes desde la otrora Subcomisión de

expresiones que guían de modo más cercano los derechos colectivos y sociales de las y los indígenas.

No quisiéramos cerrar este subapartado sin antes señalar como huella indeleble de la inseguridad en que viven las personas indígenas de América Latina el problema de su *inexistencia como personas*. Más allá de la estrechez en que se ubican las estadísticas censales de los Estados latinoamericanos, al establecer los criterios respecto de quien es indígena encontramos una dificultad fundamental que corresponde a su *identidad jurídica*, es decir, a su existencia *formal* como tales a través del acto jurídico que les convalide. En América Latina existen millones de personas indígenas que carecen de acta de nacimiento, fenómeno que impide la debida realización de dichas personas y poblaciones.

Esta contrariedad la planteamos desde 2007 a partir de nuestro trabajo *El planteamiento latinoamericano de los derechos indígenas en el siglo XXI*, en el marco del xxvi Congreso Latinoamericano de Sociología y del 50 Aniversario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Quito, Ecuador.<sup>22</sup> Ahí advertimos que segmentos significativos de la población indígena prácticamente no podían realizar ningún tipo de acto jurídico ni tener documentos de identidad debido al inconveniente mencionado. Al respecto, en diversos medios de comunicación de Estados Unidos se han reportado centenares de casos de personas migrantes fallecidas cuyo somatotipo es latino o mexicano, las cuales han sido enviadas a las fosas comunes porque carecen de documentos de identidad.

## **El Convenio núm. 169 de la oit y los pueblos indígenas, algunos aspectos**

Invocar en el presente estudio dicho instrumento del derecho internacional tiene el objetivo de reparar en una oportunidad, aún con todas las contradic-

---

Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas habían intervenido en sus fundamentos.

<sup>22</sup> Véase Carlos H. Durand Alcántara, “Un acercamiento a los derechos indígenas en América Latina en el siglo XXI”, en *Alegatos*, núms. 68-69, México, UAM-A, enero-agosto de 2008, pp. 21-36, disponible en <<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/62/68-02.pdf>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014, que es una versión modificada de dicha ponencia.

ciones imperantes, para encontrar alternativas a la seguridad a las que podrían recurrir los pueblos indígenas. En este sentido concebimos la idea a la que hace referencia Giovanni Sartori<sup>23</sup> sobre la posibilidad de la coexistencia en sociedades múltiples y complejas.

La adopción del Convenio núm. 169 de la OIT representa una nueva tendencia internacional en la incorporación de políticas globales que regulan de modo más consistente la viabilidad y el devenir de los pueblos indígenas. Esta circunstancia no es gratuita sino que más bien expresa el establecimiento de aquellas reivindicaciones que el movimiento indígena-campesino ha sustentado a nivel mundial durante las últimas tres décadas. El Convenio núm. 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que está abierto para su ratificación y que aborda específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países; una vez que ello sucede, el país en cuestión tiene un año para alinear su legislación, políticas y programas antes de que dicho instrumento se vuelva jurídicamente vinculante. Los países que hayan ratificado el Convenio estarán sujetos a supervisión en cuanto a su implementación.<sup>24</sup>

Desde esta óptica habrá que precisar que los principios fundamentales de desarrollo sustentable y consecuentemente de la búsqueda de la seguridad, los cuales son inherentes a los pueblos indígenas, se encuentran de alguna manera incorporados en dicho Convenio. Es el caso de los que corresponden de modo genérico a la autonomía, la autodeterminación y el acceso al territorio; y más específicamente asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y su desarrollo económico; mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven; gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación; que se reconozcan y protejan los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos; ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas relacionadas con ellos; que se establezcan los medios para el pleno desarrollo

<sup>23</sup> Véase Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001.

<sup>24</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

de sus instituciones e iniciativas; participar en la utilización, administración y conservación de sus recursos; que se reivindicquen los derechos de las y los trabajadores pertenecientes a dichos pueblos, incluidos los estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, y los empleados por contratistas de mano de obra, gozando de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales, según el país de que se trate.<sup>25</sup>

En este sentido encontramos que el Convenio establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática destinada a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3º) y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33). Con base en la consulta y la participación, el Convenio núm. 169 es un instrumento que estimula el diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales, el cual ha sido utilizado como herramienta para los procesos de desarrollo y de prevención y resolución de conflictos.<sup>26</sup> La OIT lleva a cabo un seguimiento anual sobre el tratamiento que ha tenido el Convenio desde su vigencia; actualmente éste es aplicado en 20 países.

El Convenio núm. 169 fue adoptado por México a través de la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990, de acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de dicho año.<sup>27</sup>

Al respecto consideramos que las adaptaciones que tenga este Convenio en el caso mexicano dependerán de la correlación política en que se ubiquen los pueblos indígenas para su exigencia y cumplimiento. En particular será necesario que en un mediano plazo se adapten los planteamientos que hace este Convenio con los fundamentos que establece el derecho mexicano, ya que en muchos casos sus instituciones son contradictorias al espíritu de este instrumento internacional, por ejemplo en lo que se refiere a la autonomía, autodeterminación y definición de los territorios indígenas.

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Decreto por el que se aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990.

## Una visión desde el manejo de sus territorios y recursos

Sin lugar a dudas el aspecto más significativo de la seguridad de los pueblos indígenas se halla en la reivindicación de sus territorios y en el consecuente acceso a sus recursos naturales, elementos que para ellos están permeados de un sentido espiritual. Más allá de las visiones utilitaristas, el espacio geográfico –el territorio– guarda un sentido de identidad que por generaciones ha sido la esencia de su devenir; es *la madre y el padre* del pueblo: *Pachamama* para los aymaras y quechuas de los Andes sudamericanos, y *Tonatzin* para los nahuas de México.

Sin embargo, en el caso de nuestro país y en buena parte de América Latina aún queda a la expectativa el derecho humano a la propiedad de los pueblos indígenas debido a la obvia y notoria contradicción que existe en cuanto al reconocimiento de sus territorios, tierras y recursos naturales por parte del Estado, pues el acotamiento al reparto agrario evidentemente ha negado a infinidad de personas indígenas que tengan acceso adecuado a las tierras que históricamente habían pertenecido a sus ancestros.

Cabe señalar que desde inicios del siglo xx y hasta lo que va del xxi el gobierno mexicano ha mantenido diversos litigios a través de sesgos administrativo-jurídicos, la corrupción y la burocracia en los cuales se ha impedido que los fines del zapatismo originario se cumplan respecto de las acciones de restitución de tierras y de confirmación y titulación de los bienes comunales; además de que el manejo de leyes reglamentarias ha dado inmensas ventajas al capital privado sobre esos recursos.

Por otro lado, el significado jurídico que tienen los ejidos y comunidades indígenas no implica, *a contrario sensu* lo señalado en el Convenio núm. 169, que estos pueblos sean realmente dueños del territorio en un sentido integral, de ahí que los recursos del subsuelo, los minerales, el agua,<sup>28</sup> los bosques y las

---

<sup>28</sup> En el caso mexicano aquellas aguas que contengan materiales radioactivos o petróleo o sus derivados, y aquellos minerales que estén considerados estratégicos –con los que se genera energía nuclear– no podrán ser objeto de concesión. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014, artículo 27.

selvas existentes en él pertenezcan al Estado,<sup>29</sup> quien al otorgar a particulares su explotación a través de concesiones sólo lo plantea para aquellos sujetos que son *viabiles* económicamente –financieramente–. Así lo establecen las actuales leyes reglamentarias, de manera que las grandes transnacionales siempre sean las eternas beneficiadas de los recursos del pueblo, quienes a cambio irán dejando tras de sí secuelas oprobiosas de explotación y de contaminación del medio ambiente.

### ***In conclusiones***

La *cuestión indígena* constituye uno de los grandes retos nacionales, pues en ella radica una de las principales contradicciones de carácter estructural en la conformación social mexicana en donde se muestran –como así lo hemos expresado– la pobreza absoluta, la discriminación y la marginación de las comunidades y personas que forman parte de las poblaciones originarias del país. Estamos ante un problema ancestral en el que se encuentran las y los indígenas como sujetos y pueblos despojados de su historia, de sus culturas y fundamentalmente de sus recursos y territorios; y respecto de quienes la sociedad civil y el Estado mantienen una deuda histórica. Frente a tal circunstancia es que

---

<sup>29</sup> En diversos trabajos hemos insistido en la debida comprensión en que se deberían basar los contenidos del párrafo primero del artículo 27 constitucional, que se refiere al concepto de la propiedad originaria del territorio. En este sentido vemos que dicho precepto señala que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la Nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” –N. del E.: Las cursivas son de los autores–. Al respecto ha sido profundamente discutido el concepto de *nación* en lo que corresponde al uso y manejo del territorio y sus recursos naturales. La hegemonía que ha dominado México –salvo la honrosa excepción de la administración del presidente Lázaro Cárdenas– ha hecho una lectura *soterrada* e inequívoca del concepto de *nación* y, en consecuencia, de la *propiedad originaria*. Debido a ello, para los grupos oligárquicos queda claro que la nación se ha entendido como una configuración política, es decir adoptando su transfiguración en el órgano que compone el monopolio del poder: el Estado. De esta manera quienes han gobernado desde la presidencia –Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional– han asumido el patrimonio de la nación como un *botín propio*. Y en cuanto a la transición neoliberal observamos la forma en que se ha ido diluyendo dicha configuración a partir de la inserción del capital financiero como ejecutor y administrador de las políticas regionales.

ha trascendido la movilización del EZLN iniciada en enero de 1994, la cual dio pauta a los denominados Acuerdos de San Andrés Larráinzar que no sólo representan una aportación en materia de derecho indígena para México sino que también constituyen una contribución a nivel mundial para la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas.

En los últimos cuatro lustros las movilizaciones indígenas han determinado en buena medida el establecimiento de nuevas normatividades a nivel internacional. En dicho contexto se ubica la adaptación del Convenio núm. 169 de la OIT que diversos países han realizado en sus marcos constitucionales a nivel mundial. En el continente americano tales cambios revelan la proyección del devenir autónomo de los pueblos indígenas, como así ha ido ocurriendo en diversas latitudes de la región como la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y México, por mencionar algunas.

Desde la academia es evidente la imperiosa necesidad de encauzar la formación de cuadros al más alto nivel para que sean capaces de dar alternativas a la crisis en que se debaten los pueblos y comunidades originarias, en nuestro caso como una búsqueda que consolide la seguridad y el devenir de dichas poblaciones. En la actual coyuntura existe un discurso omnímodo que pretende, a partir de la mayoría de constituciones neoliberales, adecuar una *homogeneización de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, los cuales desde la idea de Karel Vasak<sup>30</sup> corresponderían al supuesto de la existencia de una tercera generación de derechos.

En el caso de las cosmovisiones indígenas difícilmente se puede incidir en un discurso que convalide la subsistencia de las personas y sus derechos a partir de una visión estructural-funcionalista o –como lo acotara el Occidente europeo inicialmente– a manera de derechos esencialmente *inalienables y universales*. Ello debido a que los *sistemas de derecho indígena*, a contrario sensu, parten de una visión social, comunitaria y colectiva de sus derechos sin que

---

<sup>30</sup> Este autor aportó una supuesta idea *evolucionista de los derechos humanos* al clasificarlos cronológicamente en tres generaciones, circunstancia que desde Occidente ha permeado la visión académica y doctrinaria dominante de tales derechos. Sin embargo, dicha configuración carece de objetividad debido a que no toma en cuenta la diversidad cultural que existe en el mundo. Véase Richard Pierre Claude y Burns H. Weston (eds.), *Human Rights in the World Community. Issues and Action*, 3ª ed., Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2006, 543 pp.

esto deje de reconocer la existencia de individuos indígenas, ya que se es persona en tanto que primigeniamente se es familia, agrupamiento, barrio, paraje, comunidad, colectivo y pueblo. De ahí las diversas expresiones que adquieren las relaciones de reciprocidad, ayuda mutua y colectiva que establecen las y los indígenas, y la forma de concebir su devenir: en correspondencia con los demás seres humanos.

Este fenómeno exige la elaboración de políticas que, más allá de la lógica del discurso neoliberal (jurídico-político), establezcan la importancia de reivindicar un modelo factible en donde los pueblos indígenas y campesinos, la sociedad civil, las universidades, y las y los investigadores, entre otros, intervengamos para construir estructuras que posibiliten el devenir de la humanidad cuyo epicentro sean los valores esenciales que ligan a la naturaleza con la humanidad; es decir, un paradigma ético y democrático que anteponga el crecimiento social equilibrado a los intereses utilitaristas del gran capital.

## Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Seguimiento y aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Diálogo de alto nivel para la aplicación de los resultados de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, disponible en <<http://www.un.org/es/ga/62/plenary/ffd/bkg.shtml>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- BECK, ULRICH, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.
- , *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.
- BUZAN, BARRY, Y OLE WÆVER, “Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School Replies”, en *Review of International Studies*, vol. 23, núm. 2, abril de 1997, pp. 241-250.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *La migración indígena en México*, México, CDI, 2005.
- COMISIONES DE ASUNTOS INDÍGENAS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Anteproyecto de Ley general de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 7 de julio de 2014.
- DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO, DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, ADOPTADO EN LA CIUDAD DE GINEBRA, SUIZA, EL VEINTISIETE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990.
- DURAND ALCÁNTARA, CARLOS H., en *El derecho agrario y el problema agrario de México. Su proyección histórico social*, 2ª ed., México, Porrúa, 2009, 724 pp.
- , “Un acercamiento a los derechos indígenas en América Latina en el siglo XXI”, en *Alegatos*, núms. 68-69, México, UAM-A, enero-agosto de 2008, pp. 21-36, disponible en <<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/62/68-02.pdf>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- , *Derecho indígena*, 3ª ed., México, Porrúa, 2006, 430 pp.
- ESTERMANN, JOSEF, “Hacia una ‘intersversidad’? de saberes. Universidad e interculturalidad”, en *Tarea*, núm. 83, julio de 2013, pp. 41-50, disponible en <[http://tarea.org.pe/images/Tarea83\\_41\\_Josef\\_Estermann.pdf](http://tarea.org.pe/images/Tarea83_41_Josef_Estermann.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- FORNET-BETANCOURT, RAÚL, *La interculturalidad a prueba*, Aachen, Mainz (serie Monografías, núm. 43), 2006, 136 pp., disponible en <<https://www.yumpu.com/es/document/view/461405/la-interculturalidad-a-prueba-raul-fornet-betancourt>>, página consultada el 29 de septiembre de 2014.
- FREIRE, PAULO, “Aclaración”, en *La educación como práctica de la libertad*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1969, pp. 25-27.
- GEERTZ, CLIFFORD, *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- HABERMAS, JÜRGEN, “Further Reflections on the Public Sphere”, en Calhoun, Craig (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Massachusetts, MIT Press, 1992, pp. 421-461.

- HEREDIA, BERENICE, Y VÍCTOR MANUEL TÉLLEZ (COORDS.), *Phil Weigand Moore. Reconocimiento Tenamaztle 2009 CU Norte*, Guadalajara, Centro Universitario del Norte/Universidad de Guadalajara/Prometeo, 2010.
- HORKHEIMER, MAX, *Teoría tradicional y teoría crítica*, Barcelona, Paidós (col. Pensamiento contemporáneo, núm. 60), 2000, 120 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007. Síntesis metodológica*, Aguascalientes, INEGI, 2013.
- , *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI, 2011.
- , Comunicado núm. 069/08, Resultados preliminares del IX Censo Ejidal, Aguascalientes, 11 de abril de 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS, *Catálogo de lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.
- LEYVA, GUSTAVO (ED.), *La Teoría Crítica y las tareas actuales de la crítica*, México, Anthropos/UAM Iztapalapa, 2005, 476 pp.
- MAISO BLASCO, JORDI, *Elementos para la reapropiación de la Teoría Crítica de Theodor W. Adorno*, Salamanca, Universidad de Salamanca (col. Vitor, núm. 267), 2010, 539 pp.
- MARIÁTEGUI, JOSÉ CARLOS, “El problema del indio” y “El problema de la tierra”, en *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 10ª ed., Lima, Colectivo Amauta, 1998, pp. 18-63.
- MARX, CARLOS, *El capital*, México, FCE, 1967.
- MATO, DANIEL (COORD.), *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos*, Caracas, IESALC-UNESCO, 2009, 306 pp.
- MUÑOZ RAMÍREZ, GLORIA, *EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra*, México, Rebeldía/La Jornada, 2003, 298 pp.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante su 76ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989.
- OSWALD SPRING, ÚRSULA, Y HANS GÜNTER BRAUCH, “Introducción. Globalización y desafíos ambientales cambian la conceptualización de seguridad en América Latina”, en Oswald Spring, Úrsula, y Hans Günter Brauch (eds.), *Reconceptualizar*

- la seguridad en el siglo XXI*, México, CCA/Ceiiich-UNAM/CRIM-UNAM/Senado de la República, 2009, pp. 37-67.
- PANIKKAR, RAIMON, *Paz e interculturalidad. Una reflexión filosófica*, Barcelona, Herder, 2006.
- PIERRE CLAUDE, RICHARD, Y BURNS H. WESTON (EDS.), *Human Rights in the World Community. Issues and Action*, 3ª ed., Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2006, 543 pp.
- POPPER, KARL R., *Conjeturas y refutaciones: el desarrollo del conocimiento científico*, Barcelona, Paidós, 1983.
- SARTORI, GIOVANNI, *La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *Microrregiones*, México, Sedesol, 2006.
- SUÁREZ CARRERA, VÍCTOR, “Programa extraordinario de producción P-V 2012. Última llamada para revertir la catástrofe alimentaria”, en *La Jornada del campo*, núm. 52, México, 21 de enero de 2012.
- VÁZQUEZ ANDERSON, ANEL, “Más allá de Habermas la realidad y los medios de comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, núm. 2, julio-diciembre de 2004.
- WALSH, CATHERINE, “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento ‘otro’ desde la diferencia colonial”, en Castro-Gómez, Santiago, y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre/Universidad Central/Iesco-UC/Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar, 2007, pp. 47-62, disponible en <<http://patriciolepe.files.wordpress.com/2010/01/el-giro-decolonial.pdf>>, página consultada el 3 de diciembre de 2013.

*Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*

se terminó de editar en junio de 2015.

Para su composición se utilizaron los tipos

Minion diseñada por Robert Slimbach

y Trade Gothic por Jackson Burke.

En el marco del Programa de Derechos Humanos  
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado  
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
edita este material en versión electrónica para reducir  
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos  
y los problemas de contaminación.



## Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

### Oficina sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

### Unidades desconcentradas

#### NORTE

Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero  
07300 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

#### ORIENTE

Campesinos 400, col. Santa Isabel Industrial,  
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

#### SUR

Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,  
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.  
Tel.: 1509 0267

#### Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449, edicio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833