

# SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Notas generales para un acercamiento

**Martha E. Nateras-González**  
**Alejandro Macedo-García**

Coordinadores



**UAEM**

Universidad Autónoma  
del Estado de México

SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO  
NOTAS GENERALES PARA UN ACERCAMIENTO

Este libro acreditó el proceso de revisión por pares bajo la modalidad doble ciego, recurriendo a dictaminadores externos a la institución editora. Los dictámenes de esta obra fueron presentados y avalados por el Consejo General Editorial de la UAEM.

HV  
6814  
.M48  
S423  
2016

Seguridad y violencia en el Estado de México / Martha E. Nateras González, Alejandro Macedo García, coordinadores.-- 1ª ed.-- Toluca, Estado de México : Universidad Autónoma del Estado de México, 2016. 190p. ; 23 cm.

ISBN: 978-607-422-700-0

Incluye referencias bibliográficas.

1. Violencia -- México (Estado). 2. Delincuencia -- México (Estado) -- Política social 3. Prevención del delito -- México (Estado). I. Nateras González, Martha E., coord.. II. Macedo García, Alejandro, coord.

SEGURIDAD Y VIOLENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO  
NOTAS GENERALES PARA UN ACERCAMIENTO

Martha E. Nateras-González  
Alejandro Macedo-García  
(coordinadores)



**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

*“2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México”*

Primera edición, 2016

*Seguridad y violencia en el Estado de México. Notas generales para un acercamiento*

Martha E. Nateras-González | Alejandro Macedo-García (coords.)

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C.P. 50000

Tel: (52) 722 277 3835 y 36

<http://www.uaemex.mx>

[direccioneditorial@uaemex.mx](mailto:direccioneditorial@uaemex.mx)



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución 2.5 México (CC BY 2.5). Para ver una copia de esta licencia visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/mx>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

Citación:

Nateras-González, Martha E. y Alejandro Macedo-García (coords.) (2016), *Seguridad y violencia en el Estado de México. Notas generales para un acercamiento*, México: Universidad Autónoma del Estado de México, ISBN: 978-607-422-700-0.

Responsable editorial: Rosario Rogel Salazar. Coordinación editorial: Lucina Ayala. Formación: Eva Laura Rojas. Corrección de estilo: María Consuelo Barranco. Apoyo administrativo: Juliana Hernández. Diseño de forros: Ángel Esquivel. Servicios de catalogación: Marciano Díaz. Asesoría legal: Shamara de León.

ISBN: 978-607-422-700-0

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
--------------	----

## CAPÍTULO 1. LOS MARCOS DE ACTUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO

<i>Martha E. Nateras-González y Alejandro Macedo-García</i>	15
---	----

INTRODUCCIÓN	16
--------------	----

ACERCAMIENTO A LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO DESDE EL ÁMBITO INTERNACIONAL	17
---	----

SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	20
---------------------------	----

Sistema de seguridad pública y penal. Apuntes sobre su funcionamiento y articulación	20
---	----

LA NORMATIVIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD	25
---	----

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	25
---	----

Marco legal del Estado de México	28
----------------------------------	----

MARCO INSTITUCIONAL	29
---------------------	----

Marco institucional nacional	29
------------------------------	----

Marco institucional en el Estado de México	31
--	----

CONCLUSIÓN	36
------------	----

REFERENCIAS	38
-------------	----

## CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE PREVENCIÓN

<i>Martha E. Nateras-González e Ivett Tinoco-García</i>	41
---	----

INTRODUCCIÓN	42
--------------	----

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	42
LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN	45
Modelos de prevención, construcción de la comunidad y participación ciudadana	49
LA CENTRALIDAD DEL CIUDADANO EN EL NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD	53
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO	54
Prioridades de la política de prevención social	58
Tendencias actuales de la prevención del delito	59
CONCLUSIÓN	61
REFERENCIAS	62
CAPÍTULO 3. LA DETECCIÓN DE UNA PROBLEMÁTICA DE VIOLENCIA COMO PUNTO DE ARRANQUE PARA LA PREVENCIÓN	
<i>Felipe González-Ortiz y Abraham Osorio-Ballesteros</i>	65
INTRODUCCIÓN	66
DIAGNÓSTICO GENERAL	69
Diagnóstico de la zona megalopolitana o caracterización territorial del Estado de México	69
Diagnóstico de los grupos de enfoque	71
Diagnóstico de la encuesta de percepción de la violencia y la delincuencia. La encuesta. Los resultados	77
PROCESO DE AGLOMERACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MÉXICO. ANÁLISIS TERRITORIAL	104
Hacia la construcción de la caracterización territorial	104
CONCLUSIÓN	116
REFERENCIAS	117

## CAPÍTULO 4. VIOLENCIAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

<i>María Cristina Osornio-Guerrero y Mario Antonio Chicho-Hernández</i>	121
INTRODUCCIÓN	122
INDICADORES DE GENERACIÓN	122
Factores sociodemográficos	123
Factores socioeconómicos	129
INDICADORES DE MANIFESTACIÓN	132
Indicadores de seguridad	132
Geo-referenciación	133
Delitos de alto impacto	148
Otros delitos de impacto	156
CONCLUSIÓN	158
REFERENCIAS	160

## CAPÍTULO 5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

### CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA VIOLENCIA

<i>Omar Iván Gómez-Guzmán</i>	161
INTRODUCCIÓN	162
VENTANAS ROTAS: ESTADOS UNIDOS	162
CAMBIO CULTURAL: ITALIA	171
NARCOTRÁFICO: COLOMBIA	180
Programas para reducir la inseguridad	182
La guerra contra el narcotráfico	185
REFERENCIAS	188





## CAPÍTULO 5

### EXPERIENCIAS INTERNACIONALES. CAMBIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA VIOLENCIA

*Omar Iván Gómez-Guzmán\**

#### RESUMEN

La violencia provoca en los ciudadanos sentimientos de incertidumbre e inseguridad, quienes ante la sensación de amenaza buscan protección y seguridad por parte del Estado, pero cuando éste se muestra incapaz de solucionar esta problemática, la sociedad cuestiona su legitimidad y se pueden presentar acciones que debiliten la ya frágil institucionalidad democrática. En este sentido, los gobiernos han implementado un sinnúmero de estrategias para hacerle frente a los problemas de seguridad nacional e interna que antes no se sufrían.

Palabras clave: violencia, delincuencia, políticas públicas.

#### ABSTRACT

Violence causes in people feelings of uncertainty and insecurity, who at the sensation of threat seek protection and security from the State, but when it is unable to solve this problem the society questions its legitimacy and can show actions that undermine the already fragile democratic institutions. In this sense, governments have implemented an endless number of strategies to cope with the problems of national and internal security not previously suffered.

Keywords: violence, crime, policy.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e: [omarivan.gomez@gmail.com](mailto:omarivan.gomez@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el mundo ha vivido fenómenos que han trascendido las fronteras nacionales y el concepto de soberanía de los estados como la globalización, el narcotráfico, las empresas transnacionales y el terrorismo. En este sentido, se han enfrentado problemas de seguridad nacional e interna que antes no se sufrían, y los gobiernos han implementado un sinnúmero de estrategias para hacerles frente. En este capítulo se presentan tres cambios en políticas públicas contra la inseguridad en tres diferentes países, los cuales se han usado como casos paradigmáticos y ejemplificadores que muestran una reducción en los índices de incidencia delictiva, así como la visión que tiene la sociedad frente a los mismos y sus niveles de respuesta.

### VENTANAS ROTAS: ESTADOS UNIDOS

El primero de los casos que se presenta fue implementado por el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) y es interesante debido a que su estrategia se basó en la teoría de las “ventanas rotas” de George Kelling y James Wilson. La hipótesis es que existe una estrecha relación entre el desorden de la ciudad y el crimen, es decir, si hay signos visibles de descomposición como basura, graffiti, casas abandonadas o ventanas rotas, los delincuentes lo verán como signos de abandono, lo cual fomentará sus actividades, y, por otra parte, provocará que la gente salga de esos barrios por el incremento del temor, de tal forma que se cae en un círculo vicioso donde cada vez se abandona más el barrio en cuestión (BBC, 1997). Bajo estas circunstancias, la autoridad debería enfocarse en castigar severamente los delitos más leves para generar un efecto disuasorio.

Kelling y Wilson (1982) escribieron un artículo denominado “Safe and Clean Neighborhoods Program,” donde narraron la experiencia del Estado de Nueva Jersey en torno a un programa aplicado por el gobernador en los años setenta. El programa consistía en dar dinero para que los policías salieran de sus patrullas e hicieran recorridos a pie. Al inicio los policías fueron escépticos y argumentaban que eso limitaba su capacidad de movilidad, incluso para atender llamadas de emergencia. A pesar de las excusas que planteaban los policías, tal vez porque antes se habían utilizado los recorridos a pie como castigo, en las localidades se aceptó debido a los recursos que se recibían por parte del Estado.

Luego de cinco años, la Police Foundation de Washington D.C., realizó una evaluación del programa y concluyó lo que algunos académicos habían anticipado: el patrullaje a pie no había reducido los índices de delincuencia, pero se mejoró la percepción de seguridad en los vecindarios. Otro resultado fue que los policías de a pie tenían mayor satisfacción en su trabajo y mejor actitud hacia los ciudadanos, a diferencia de los que lo hacían en carro (Kelling y Wilson, 1982). Pero, la cuestión a fin de cuentas era saber si tener a los policías en las calles mejoraba la seguridad.

El argumento de los autores (1982) es que los vecindarios hacen una clasificación de sus miembros en conocidos y extraños. Colocando en la primer categoría a personas “decentes” y en la segunda a borrachos y vagabundos –que siempre están ahí, pero que “conocen su lugar”. La labor del policía una vez que sabía quiénes eran los conocidos en el barrio, era observar con mayor detenimiento a los extraños y vigilar que todos respetaran el orden aceptado por la localidad. Un ejemplo de ello es que (Kelling y Wilson, 1982) los borrachos y adictos podían sentarse, pero no acostarse, beber en las calles laterales, pero no en la avenida principal, tampoco podían molestar a la gente de las paradas de autobús. Como la policía conocía estas reglas informales, podía ejercer arrestos por vagancia a quienes las incumplían, y ello era respaldado por la comunidad, quién a su vez reprendía socialmente a los infractores.

De acuerdo con Kelling y Wilson (1982) los psicólogos sociales y los oficiales de policía concuerdan en que si se rompe una ventana de un edificio y no se repara, no pasará mucho tiempo para que el resto de las ventanas también sean rotas –tanto en barrios residenciales como en populares–. Esto se debe a que una ventana sin reparar es una señal de que nadie cuida del edificio, y que romper las demás ventanas, no tendrá mayores consecuencias. Para ilustrarlo se basaron en un experimento de Philip Zimbardo, que consistió en dejar un automóvil convertible con la capucha abierta y sin placas de circulación en el Bronx y otro en Palo Alto, California. Al primero lo comenzaron a desmantelar vándalos luego de 10 minutos, pero al segundo no lo habían tocado luego de una semana. “Entonces fue y lo golpeó con un mazo rompiendo algunas partes del coche... en pocas horas el auto fue desmantelado”. Lo que refleja esta situación es que cuando una propiedad es descuidada o abandonada, se vuelve presa fácil para la delincuencia.

Lo que se puede destacar aquí es que un ambiente descuidado puede facilitar la comisión de vandalismo. Cuando una comunidad relaja sus barreras en cuanto a las obligaciones mutuas y a la civilidad, mediante acciones que simbolizan que “a nadie

le importa” o que “nadie cuida” los actos de vandalismo ocurrirán de facto (Kelling y Wilson, 1982).

Un evento reciente ilustra bien las afirmaciones anteriores. En agosto de 2011 Inglaterra vivió una serie de disturbios, relacionados con diversos factores, tales como la pobreza, la delincuencia y la exclusión social (Muñoz y Oppenheimer, 2011). Lo interesante de este fenómeno es que también hubo participación de jóvenes acomodados. La ola de violencia inició en Tottenham y se fue extendiendo durante cuatro días, principalmente en Birmingham y Manchester. Los disturbios se detonaron cuando la policía mató a Mark Duggan, joven de 29 años, padre, con una novia universitaria, quien ya había entrado y salido de la cárcel varias veces. El reporte oficial aseguró que él no disparó contra los agentes. Sus vecinos comentaron que estaba paranoico y por eso cargaba un arma, resultado de la muerte de su hermano a la entrada de un club nocturno –con una botella rota incrustada en su corazón.

Durante el tiempo que ocurrieron los disturbios se hablaba de que no eran fáciles de explicar, pues si bien pudieran deberse a condiciones sociales precarias, no se alcanzaba a entender otro tipo de violencias, como el incendio de una casa de muebles con más de 140 años de antigüedad, tres musulmanes que murieron por atropellamiento por proteger sus propiedades, el asesinato de un hombre a patadas porque trataba de detener un incendio y el desafío hacia la policía (Muñoz y Oppenheimer, 2011). El gobierno argumentaba que se trataba de vandalismo y que los disturbios eran aprovechados para cometer delitos. Sin embargo, no todos los que participaron eran delincuentes, había jóvenes que no cumplían con el perfil de ser excluidos o no tener educación –participaron desde estudiantes hasta bailarinas y enfermeras–. De acuerdo John Brewer de la Asociación Sociológica Británica, en esto podemos observar el comportamiento de masas, donde la gente común relaja sus inhibiciones habituales dentro de la muchedumbre, y por el entorno momentáneo, hace cosas por impulso (Muñoz y Oppenheimer, 2011).

Entre esas personas estaba Natasa Reid, graduada como asistente social, de reputación reconocida y de 24 años, que robó una televisión de pantalla plana sólo porque habían saqueado una tienda en su barrio. Se encontraba comiendo en el McDonalds, cuando ocurrió el saqueo en el que se vio involucrada. Ella misma se preguntaba por qué lo había hecho, y luego de unos días de no comer y dormir, se entregó a la policía y regresó la televisión. Un caso similar fue el de Laura Johnson de 19 años, de una familia sin necesidad alguna, que robó cerca de 5 mil euros

en bienes electrónicos, desde una televisión, un horno de microondas y celulares (Daily Mail, 2011). Estos hechos propiciaron discusiones en torno a las causas de la delincuencia, especialmente en los casos de jóvenes como los descritos anteriormente, que aparentemente no tenían razones visibles para participar de los disturbios.

Volvemos a la cuestión sobre si la percepción de que una localidad está cuidada reduce la delincuencia. Para mostrar que la relación anterior es positiva, sólo hace falta mostrar datos de encuestas que miden la percepción de la inseguridad y los cambios que las personas hacen en sus hábitos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2012), la gente deja de hacer actividades cotidianas debido al miedo a la delincuencia: 62.5% dejó de permitirle a sus hijos menores de edad salir a la calle; 63.1% ha dejado de usar joyas; 55.3% ya no sale en la noche; 27% ya no va al cine o al teatro y 24.4% dejó de ir al estadio.

Los datos anteriores nos muestran el comportamiento de la gente. Cuando se descuida la imagen de una comunidad, ocurrirá que la gente cambiará su comportamiento habitual, salir menos a la calle, y esto a su vez provocará más actitudes delictivas, cómo en el caso de las ventanas rotas, o de los autos abandonados. Cuando un vecindario es descuidado se empieza a acumular la basura, el pasto comienza a crecer, algunas familias comienzan a salir, dejando casas abandonadas, entre otras cosas, provocando un círculo. Puesto que la gente también considera que las calles son más inseguras cuando están sucias, oscuras o abandonadas. Se puede decir que esta circunstancia genera una desapropiación del barrio, y se comenzará a ver como hogar solamente la casa propia. El vecindario se ve reducido entonces a sólo unos pocos amigos cercanos con quienes uno se pone de acuerdo para ver, pero la atención y cuidado hacia el entorno se diluye. De la misma manera, cuando los peatones observan grupos de jóvenes tomando o drogándose, tratan de evitarlos, especialmente lugares donde se reúnen pandillas. Siguiendo a Kelling y Wilson (1982), el no darle atención a los jóvenes que las integran, es decir, desatenderlos, representa la primer ventana rota.

Otro círculo vicioso ocurre cuando la gente siente miedo por personas extrañas cerca de su casa, llama a la policía, el problema es que incluso cuando sean arrestadas, hay castigos pequeños para los que cometen delitos pequeños y por primera vez. Los policías a su vez comentarán que tienen poco personal y que no pueden hacer mucho, luego, los ciudadanos dejarán de llamar a la autoridad, porque no hay mucho que puedan hacer para solucionar los problemas de inseguridad (Kelling y Wilson, 1982).

A principios del siglo pasado la policía cumplía más bien una función de vigilar el orden, como un velador en la noche, encargarse de animales salvajes, apagar incendios y de comportamientos mal vistos. Quienes perseguían a los criminales eran detectives privados que luego fueron contratados por el gobierno para hacerlo de forma profesional. Ahora la policía cumple el trabajo de perseguir delincuentes, pero ha dejado a un lado su labor de prevención del delito, así como de mantener el orden. De hecho, la labor principal de la policía para el mantenimiento del orden, es reforzar a los mecanismos informales de control que los grupos sociales ya tienen (Kelling y Wilson, 1982). En otras palabras, reforzar las reglas locales, en lugar de imponer las reglas del Estado.

Con la modernización ha surgido la idea individualista y el alejamiento de la vida en comunidad, donde las actividades, por más desacreditadas que sean, de otras personas, mientras no dañen a otro más, nos tienen sin cuidado. Esta omisión, por más injusta que parezca, llevada a cabo en toda una comunidad, puede ser muy destructiva. Debido al papel de la coerción social que dan las reglas del orden se relajan y limitan su presión para evitar delitos. Es decir, se convierten en ventanas rotas, y al ser muchas, generan el proceso de descuido en una comunidad, provocando los efectos de facilidad para el crimen que ya hemos hablado (Kelling y Wilson, 1982).

Por décadas Nueva York fue sinónimo del crimen, atracos, violaciones, robos y atrocidades. Pero a partir de 1993 bajo el yugo de hierro del entonces alcalde Rudolph Giuliani las cosas cambiaron y el índice de criminalidad y delincuencia se redujo en más de 67% en una década. Fueron los años de la llamada “tolerancia cero” en los que el departamento de policía de Nueva York se fortaleció como nunca antes (Céspedes, 2005). ¿Cuál fue la estrategia?

La tolerancia cero puede ser descrita como una estrategia para mantener el orden de forma estricta y la aplicación de la ley sin miramientos, incluso contra crímenes menores. Siempre se le ha asociado a Nueva York, sin embargo, no describe tan literalmente lo que realmente ocurrió. Lo irónico del asunto, es que ninguna de las personas que presumían haber participado en la reducción del crimen en Nueva York utilizaban la ‘tolerancia cero’ –el Alcalde Rudolph Giuliani; el ministro de Justicia, Janet Reno; el vicepresidente Al Gore o el presidente Bill Clinton–. Ese término fue tomado prestado de una descripción en la lucha contra las drogas y contra la violencia doméstica, que luego se convirtió en un slogan (Bowling, 1999).

Quién fuera el jefe de la policía durante los noventa. Bill Bratton comentó que ese nombre se usó para enviar un mensaje fuerte en el sentido retórico. El término más bien

es una simplificación de la política, y más bien lo que se hizo fue darle atención a faltas que antes no se les daba importancia (Sousa y Kelling, 2006, citados por: HMIC, 2012a).

Los puntos más importantes en la reforma de la policía de Nueva York fueron (Bratton, 1998, citado por: HMIC, 2012a; Brereton, 1999):

- Establecer metas organizacionales claras para reducir el crimen, el desorden y el miedo. (Ejemplos: sacar las armas de las calles, reducir la violencia juvenil en las escuelas, sacar a los distribuidores de drogas de Nueva York).
- Descentralización organizacional, pasando mayor responsabilidad al nivel local. Se implementaron sistemas de información actualizada constantemente sobre los focos rojos del crimen a nivel de *precinct* (distrito o barrio).
- Enfoque en la calidad de vida, al igual que en crímenes de alto impacto.
- *Targeting* de los focos rojos de criminalidad, así como el uso del método de resolución de problemas.
- Introducción de reuniones regulares de *Compstat*.<sup>1</sup>

Ahora bien, ¿cuáles fueron los resultados? Algunos investigadores (Bowling, 1999; Kelling y Sousa, 2001, citados por: HMIC, 2012) han puesto en duda la efectividad de la ‘tolerancia cero’ argumentando que la reducción en los índices de criminalidad no se deben exclusivamente a esa política, sino a factores como: estabilización de los mercados de droga, mayor número de arrestos, cambios en la población, entre otros.

Sin embargo, en su libro *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and Its Control*, Zimring (2011) presenta cifras sobre los índices de criminalidad en Nueva York que muestran cómo la reducción fue mayor entre las 9 ciudades más grandes de Estados Unidos. Entre 1990 y 2009 la tasa de homicidios se redujo en promedio 56% en las otras ciudades, mientras que en Nueva York, en 82 por ciento. Asimismo, afirma que la reducción en la criminalidad no se puede explicar por cambios estructurales o sociales de gran amplitud, ni por el número de arrestos; pero que sí es posible encontrar los efectos de pequeños cambios situacionales que hacen para la gente más difícil el delinquir. En particular, resalta el papel de la policía al enfocarse en los focos rojos del crimen, así como en atacar al mercado de las drogas.

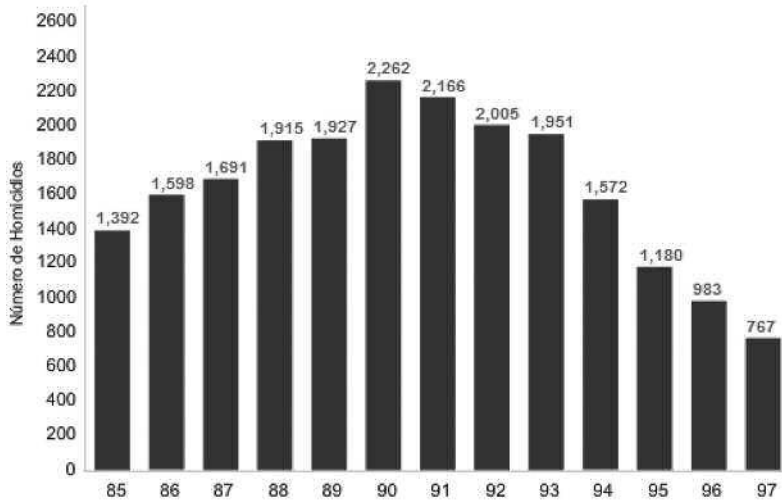
Uno de los pocos datos que pueden ser medidos de forma efectiva son los homicidios, y además tienen la característica de representar uno de los crímenes más graves y que mayor miedo provocan en la población.

---

<sup>1</sup> Reuniones periódicas cara a cara sobre el desempeño de los líderes de la policía, de tal forma que rindan cuenta de su trabajo contra la delincuencia en la zona local en la que están adscritos (Silverman, 2006, citado por: HMIC, 2012b).

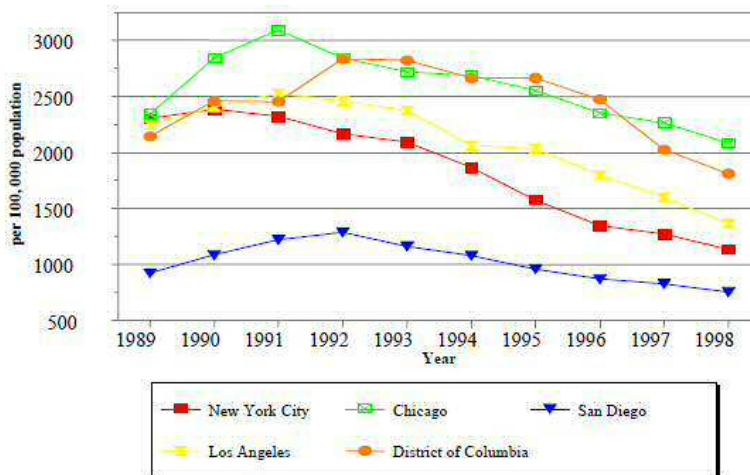


Gráfica 1  
Homicidios en Nueva York



Fuente: Elaboración propia con datos de: New York Annual complaints and Statistical Reports (Bowling, 1999).

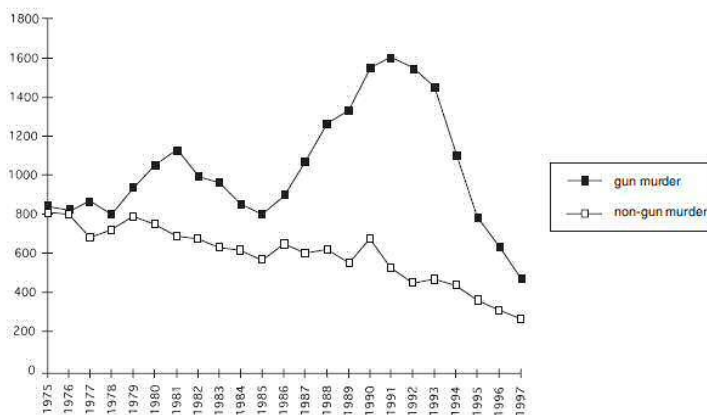
Gráfica 2



Fuente: Breton, 1999.

Como se observa en las gráficas anteriores, los homicidios pasaron de 2 262 en 1990 a 767 en 1997, lo cual representa una reducción de 66% en 7 años. Es de resaltar que la reducción se vio en todas las tipificaciones de homicidios, pero donde más se notó, fue en los que ocurren en espacios públicos y en los perpetrados por arma de fuego.

Gráfica 3



Fuente: Bowling, 1999.

Tabla 1  
Demographic characteristics of all homicide victims  
in New York City, 1990-1991

Characteristics	Number	%
Sex:		
Male	3,842	86.0
Female	624	14.0
Unknown	2	0.0
Age group (years)		
Younger than 15	140	3.1
15-24	1,492	33.4
25-34	1,520	34.0
35-53	1,025	23.0
55 and older	271	6.0
Unknown	20	0.4

Continúa...

Race-ethnic group:		
White	446	10.0
African American	2,121	47.5
Latino	1,708	38.2
Asian, other	185	4.1
Unknown	8	0.2
Totals	4,468	100.0

Fuente: Source: Tardiff *et al.* (1995) en Bowling, 1990.

Entre 1985 y 1990 los homicidios crecieron 63%, al tiempo que la cocaína se vendía en una nueva presentación (el crack), por lo cual su consumo se incrementó considerablemente. De hecho una teoría sobre lo que motivó el incremento en los homicidios se refiere al incremento en el mercado de las drogas, así como de las armas. A esto se le compara con una epidemia, donde la venganza juega un papel importante para la escalada de homicidios, puesto que un homicidio algunas veces llevará a otro en reacción, principalmente entre los grupos criminales relacionados con las drogas (Bowling, 1999).

Algunas críticas que han sopesado este programa afirman que la policía se vuelve demasiado violenta y que castiga muy fuerte los delitos menores, incluso en caso de inocentes. Pudiera ser que la reducción del crimen no se deba sólo a las políticas públicas, sino a que la gente redujo el consumo de drogas que inducen a la violencia como el crack o la cocaína, y ahora más heroína. Se reclutaron cerca de 7 mil nuevos policías para implementar la tolerancia cero (BBC, 1997).

El crimen también ha decrecido en otras áreas sin la utilización de políticas de tolerancia cero, como en San Diego, por ejemplo, los asesinatos cayeron en 41% y los robos 36%, de 1993 a 1997; gracias a la colaboración de la ciudadanía con la policía. Además no se conocen los efectos de largo plazo sobre este tipo de política, y esta política pudiera sólo ser eficiente en ciudades altamente pobladas, con niveles altos de delitos menores. Es fundamental que la policía sea sensible a las comunidades locales (BBC, 1997).

La teoría de las ventanas rotas sugiere que se debe evitar que el desorden comience a crecer porque de lo contrario habrá un incremento sustancial del crimen, sin embargo, no hay evidencia contundente de que esto ocurra, debido a, entre otros motivos, que los criminales más peligrosos no tienen entre sus criterios de elección delinencial, el desorden de un barrio (HMIC, 2012a).

## CAMBIO CULTURAL: ITALIA

*“Un cadáver se puede hacer desaparecer en ácido.  
Pero el dinero deja siempre una huella”*  
Giovanni Falcone

Era el 23 de mayo de 1992 en el Instituto de Geofísica y Vulcanología del Monte Erice, en Italia. Todo parecía transcurrir normalmente, hasta que los instrumentos registraron movimiento sísmico. No era un terremoto, se trató de una explosión de 500 kilos de TNT que habían sido colocados debajo de la carretera para hacer explotar a Giovanni Falcone, junto con su esposa. Con él también viajaba una magistrada, Francesca Morvillo y tres escoltas, Rocco Di Cillo, Antonio Montinaro y Vito Schifani, 57 días después también fue asesinado el juez Paolo Borsellino, su amigo. La gente de Italia lo sacralizó —a la fecha se han hecho un sinnúmero de películas y libros sobre él— (Ordaz, 2012).

¿Por qué? Falcone encabezó el llamado “Maxi-proceso” de Palermo, organizado por el “*Pool Antimafia*” organizó un golpe contra el crimen organizado logrando poner a más de 400 mafiosos en la cárcel —incluyendo 19 cadenas perpetuas y 342 causas condenadas— (Rodríguez, 2011).

La estrategia consistió en una doble investigación: Buscar el mejor conocimiento posible de la estructura interna de “Cosa Nostra”, y establecer lazos con autoridades judiciales... de otros países, así como solicitar una creciente colaboración internacional. Esta colaboración internacional llevó a Falcone y a su equipo a obtener pruebas en contra de la Mafia en países [muy diversos] (Rodríguez, 2011: p. 3).

Todo empezó en 1979, con una investigación que realizó en Palermo sobre Rosario Spatola, cuando recién había ganado una licitación pública para construir 422 apartamentos. Su único antecedente era el haber sido acusado por rebajar la leche con agua cuando era vendedor ambulante. Le llamó la atención que a este personaje le iba muy bien a la hora de competir por construcciones financiadas por el gobierno. Al revisar sus conexiones familiares encontró que tenía familia en Estados Unidos, lo que lo llevó a concluir que el negocio detrás de dinero era la heroína (Ordaz, 2012).

El juez se da cuenta de que la mejor forma de enfrentar a la mafia es vía financiera: “El cadáver de un hombre se puede hacer desaparecer, basta con sumergirlo en ácido y sin el cuerpo del delito no hay delito. El dinero, sin embargo, deja siempre una huella” (Giovanni Falcone, citado por Ordaz, 2012).

Italia vivió un cambio significativo en cuanto a la forma en que la sociedad veía a la mafia, pasaron de llegar a negar su existencia a reconocerla plenamente. Se decía que entre las nuevas generaciones había jóvenes empresarios que no están contentos con el llamado “pizzo” que se debe pagar a la mafia como si fuera un impuesto (Ordaz, 2012).

La mafia está orientada hacia la ganancia económica por medio del uso o amenaza del uso de la violencia física, asimismo tiene una estrecha relación de complicidad con los poderes económico y político oficiales (Krauthausen, 1994). Los jueces que redactaron el acta de imputación del maxiproceso de Palermo en 1986, la caracterizaron así: “cada familia mafiosa ejerce el control sobre todas las actividades lícitas e ilícitas que se desarrollan en el ámbito de su circunscripción territorial” (Krauthausen, 1994). Se intercambia protección a cambio de dinero; tanto del extorsionador como de otros posibles agresores, es decir: “o me pagas una cuota mensual o incendio tu tienda... con tal de que me pagues, no sólo no incendio tu tienda, sino que también impido que otros lo hagan” (Krauthausen, 1994).

De acuerdo con el economista Diego Gambetta (citado por: Krauthausen, 1994) esta idea de protección se deriva del contexto de inseguridad y desconfianza que privaba en Sicilia desde hace mucho tiempo. Tener el respaldo de la mafia servía para evitar ser defraudado en algún negocio, el mantenimiento del orden público y el apoyo a líderes políticos para obtener contratos con el gobierno.

En los años sesenta, lo que se oía de la mafia siciliana era muy poco, y más bien estaba asociado con una forma tradicional de los sicilianos, no tanto como una organización criminal. En los setenta, si los periodistas, magistrados o policías llegaban a hablar de ellos, eran callados, desacreditados, exiliados y, en el peor de los casos, asesinados. La política a seguir parecía ser la de negar la existencia de la mafia (Puccio-Den, 2008).

Todo cambió cuando se le asignó a Giovanni Falcone investigar el caso del ya mencionado, Rosario Spatola, ligado con negocios en Estados Unidos. Como no podía encontrar evidencia que vinculara directamente a Spatola, comenzó a hacer lo que ahora se conoce como una investigación financiera, de tal forma que al seguir boletos de avión, tickets, y cuentas de banco, pudo encontrar el nexo en Nueva York con la Familia Gambino. El caso terminó con el arresto de cerca de 50 personas y el asesinato de Gaetano Costa, quien había iniciado el caso (Puccio-Den, 2008).

Luego de eso, el primer miembro de la mafia siciliana que se convirtió en informante, Tommaso Buscetta, llevó a ver el problema desde otra perspectiva.

Ahora se tenía claridad de que en realidad la mafia tenía una conexión increíble a lo largo de Sicilia y a nivel internacional, y se comenzó a llenar una pirámide de mando estructurada, vinculada con muchos crímenes. En 1982 se estipuló una nueva categoría judicial “asociación criminal con la Mafia” –quién la promulgó fue asesinado– (Puccio-Den, 2008).

Con el maxi-proceso se pudo comprobar la teoría de la mafia como crimen organizado y se pudo emprender una campaña mediática contra ella. El gobierno y los periodistas comenzaron a utilizar las confesiones de los criminales, para narrar con detalle sus delitos: tortura, disolución de cuerpos en ácido, asesinato de niños, entre otros. La gente comenzó a abrir los ojos, y por primera vez se vieron protestas públicas contra la mafia, y se compararon sus métodos como de “terroristas” (Puccio-Den, 2008).

Anteriormente, no había persecución contra la mafia, sino que sólo se perseguían los crímenes que cometía, como: asesinatos, extorsión o ataques con dinamita. Se podría incluso llegar a apresar a los autores individuales de esos crímenes, pero la asociación quedaba intocable (Lindo, 2008).

Al final de maxi-proceso que duró prácticamente dos años, se acusó a 470 sospechosos y se armó un expediente de 40 volúmenes con total de 8,607 páginas, lo cual fue calificado por la prensa como la construcción del fenómeno con toda su complejidad. Era... decían, Un radiografía de rayos-X sobre la organización criminal de la mafia. Incluía sus negocios ilegales, sus relaciones con el gobierno, su estructura interna, y también su lenguaje y costumbres (Lindo, 2008).

Todo ello se pudo organizar gracias a los testimonios de mafiosos que habían sido capturados o que se habían entregado. Con ello el gobierno obtuvo información de todo tipo, desde las relgas de la Cosa Nostra, la estructura jerárquica y la Comisión que coordinaba todo y que nunca se vinculaba directamente con crímenes o asesinatos (Lindo, 2008).

Para diciembre de 1987 fueron condenados 360 de los 470 que fueron acusados. De ellos a los dos años solamente 60 seguían en prisión, debido a la apelación que habían hecho y al fallo del magistrado Corrado Carnevale, quien argumentó que la mafia no era una organización jerárquica, sino que se componía de asociaciones criminales autónomas. Esta decisión fue revocada hasta 1992, regresando a la cárcel a muchos que habían sido liberados (Lindo, 2008).

A partir de dichas acciones, en 1991 se hicieron cambios a la ley para formalizar la política de informantes (*collaboratori*) y testigos (*testimoni*), de tal forma que se facilitara su participación con la justicia. Ahora se les dan beneficios penitenciarios y seguridad, así como asistencia financiera e incluso se llega a otorgarles cambios de identidad y residencia. Se creó también el Servicio Central de Protección, para la custodia y apoyo a los informantes y testigos (Paoli, 2007).

Luego de los asesinatos de Falcone y Paolo, se hicieron más cambios a la legislación. Se creó la Dirección de Investigación Antimafia (*Direzione Investigativa Antimafia*), puesto que existían tres policías: *Polizia di Stato*, *Arma dei Carabinieri* y la *Guardia di Finanza* –se integró por cerca de 1500 policías, reclutados proporcionalmente de las policías existentes. Sin embargo, ha tenido dificultades para cumplir con su objetivo, y más bien ha pasado a ser una cuarta figura de competencia. A pesar de ello, en 1992 se vio fortalecida por otra ley, que amplía sus facultades de intervención telefónica (espionaje), investigación e interrogatorios. Se agregaron nuevos delitos y procedimientos para juicios antimafia, así como la ampliación de la evidencia judicial que puede ser presentada. Como ejemplo, se hacen válidos los testimonios presentados en investigaciones preeliminarias aun cuando no se confirmen en audiencias públicas. Los testigos pueden hacer preguntas por videoconferencias y se introdujo un sistema especial de detención para los líderes de las mafias (Paoli, 2007).

Existe también la contraparte judicial, la Dirección Nacional Antimafia (*Direzione Nazionale Antimafia, DNA*) que coordina las Direcciones Distritales Antimafia (*Direzioni Distrettuali Antimafia, DDAs*), en total 26. Esta área del gobierno ha tenido mucho éxito en su labor, pues si bien no puede llevar investigación por sí misma, obtiene información, especialmente la derivada de las declaraciones de los informantes. En 1991, se implementó una ley por la cual se puede suspender o quitar de sus cargos a presidentes de provincias y regiones, así como a alcaldes, si hay evidencia de su asociación con mafiosos. Asimismo, luego del asesinato de Libero Grassi, un empresario que públicamente anunció su decisión de no pagar la protección (extorsión, *pizzo*) a la mafia, se aprobó una ley por la cual se compensa y ayuda a quienes se oponen a eso (Paoli, 2007).

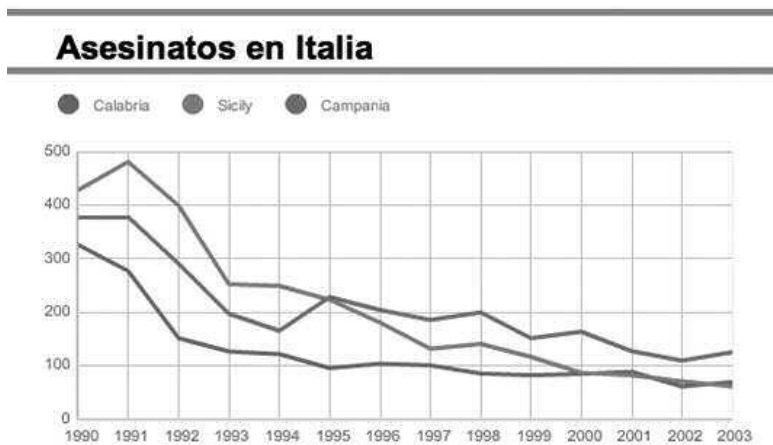
Es importante resaltar que las leyes antimafia siguen surtiendo efecto, pues en 2003 fue arrestado Totò Riina, cabeza de la Cosa Nostra, y su sucesor, Bernardo Provenzano en 2006. Hasta diciembre de 2005, había en total 5,684 personas purgando condenas por asociación con la mafia de acuerdo con el artículo 416 bis del Código Criminal

Italiano. (Ministero della Giustizia, 2006, citado por: Paoli, 2007). La Dirección e Investigación Antimafia, hasta el 2007 había incautado bienes con un valor superior al billón de euros de los grupos mafiosos (DIA, 2007, citada por: Paoli, 2007).

Gracias a la modificación en la ley para otorgar beneficios penitenciarios a los testigos, así como a la implementación del programa de protección de testigos en 1991, se incrementó considerablemente el número de criminales dispuestos a confesar sus crímenes y de hablar sobre otras personas involucradas con la mafia. La cantidad de criminales formando parte del programa de protección de testigos llegaba a más de 1 200 para finales de 1996. Otro factor que influyó para que más personas decidieran participar fue la crisis de legitimidad que enfrentó la mafia por haber incrementado el nivel de su violencia y por una transformación en parte hacia la *emprezalización* de la misma (Paoli, 2007).

En el caso de los asesinatos se puede observar claramente cómo disminuyeron drásticamente en los años que siguieron a 1990, y aun después mantuvieron esa tendencia a la baja, en el caso de los asesinatos se pasó en Sicilia de 428 a 61, durante el periodo de 1990 al 2003; mientras que en los asesinatos relacionados con el crimen organizado, de 150 a 10, en el mismo periodo. Los datos se representan gráficamente a continuación (Paoli, 2007).

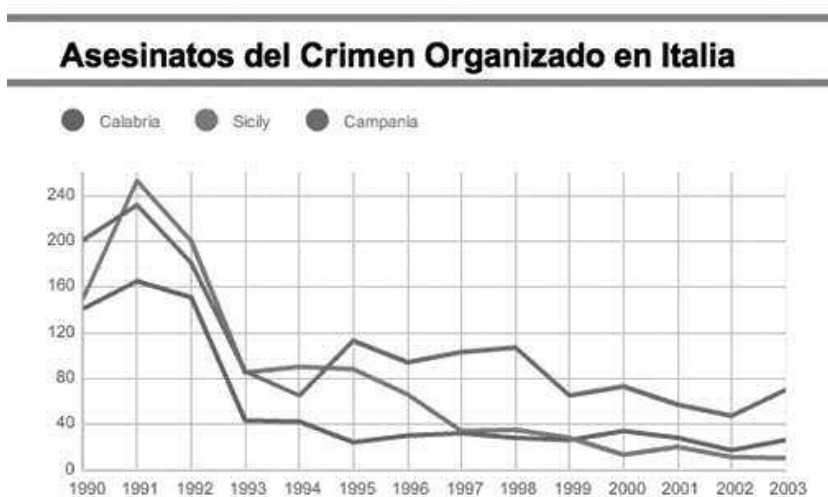
Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos del ISTAT, *Annuario Statistiche Giudiziarie Penali*, citado por Paoli, 2007.



Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con datos del ISTAT, *Anuario Statistiche Giudiziarie Penali*, citado por: (Paoli, 2007)

En el contexto de incremento de la violencia criminal en Italia se comenzaron a organizar diferentes movimientos civiles anti-mafia, desde la tradicional izquierda antimafia, escuelas, hasta iglesias. Tanto el *Coordinamento Antimafia* como el *Centro Sociale San Saverio*, estaban formados por grupos sociales que habían sido antagonistas. Este hecho le dio más fuerza a los movimientos sociales, pues quienes habían estado opuestos ideológicamente se unían por un propósito común. Estos movimientos, como otros, se declaraban como a-políticos y no confesionales, y en la sociedad se oía hablar de cómo colaboraban los católicos con los marxistas. Muchos de quienes participaban en movimientos antimafia también hacían lo propio a favor de diversas causas que estaban floreciendo en Italia –feministas, ambientalistas, pacifistas– (Schneider y Schneider, 2001).

Estos grupos antimafia representaron una importante presencia social y se movilizaron para apoyar a los miembros del gobierno que trabajaban para perseguir y llevar a la justicia a los mafiosos. Este apoyo fue en cierta forma representado por el Alcalde de Palermo,<sup>2</sup> Leoluca Orlando, quien ocupó el cargo de 1985 a 1990 y de 1993 al 2000. Fue miembro del Partido Demócrata Cristiano, pero se consideraba de su ala izquierda, siendo amigo y asesor de Perisanti Mattarella, presidente de la región

<sup>2</sup> Capital de Sicilia.

siciliana en 1978. Mattarella promovió una serie de reformas contra la mafia, como regresar el control administrativo a las ciudades en lugar de las regiones, así como el establecimiento de protocolos para el manejo del dinero; sin embargo, fue asesinado por la mafia al año siguiente (Schneider y Schneider, 2001).

Leoluca era una persona, que aún dentro del Partido Demócrata Cristiano, no era visto como un anti-comunista. Constantemente se refería a la calificación de izquierda-derecha como el residuo de conflictos pasados y de tribalismo. Desde que asumió el poder, se vivieron diferentes procesos contra la mafia, desde cambios en el ayuntamiento hasta el maxi-proceso, a este periodo que comenzó en 1985 se le conoce como La Primavera de Palermo.

La junta de gobierno de Leoluca Orlando estaba integrada por cinco partidos: Cristianodemócratas, Socialistas, Republicanos, Socialdemócratas y Liberales. En 1988, ante una crisis de su gobierno, decidió integrar a miembros de movimientos sociales, sin pertenencia a algún partido, y en 1989 integró a dos Comunistas –contrincantes políticos–. La prensa calificó a su gabinete como la “junta anómala” y “el pastel de frutas siciliano” (Schneider y Schneider, 2001).

Tenía el apoyo de varios grupos de la sociedad civil, y entre su propuesta estuvo el abrir el Ayuntamiento a los ciudadanos, para hacerlos corresponsables de la ciudad. Entre las políticas aplicadas para liberarse de la mafia, se entregaron contratos para obras públicas ya no a empresas sicilianas asociadas con la mafia, sino a empresas del norte de Italia, e incluso de Europa. Asimismo, se hizo un plan para restaurar el centro histórico de Palermo –sin incluir a los arquitectos de la Universidad de Palermo para evitar que fueran acusados de tener compromisos. Otra acción importante que los servicios públicos dejaran de prestarlos empresas privadas y pasaran a manos del municipio. Aunque estas iniciativas eran controversiales, tuvieron el financiamiento de la Unión Europea, y por lo mismo servían para eliminar la corrupción (Schneider y Schneider, 2001).

Las medidas contra la mafia tuvieron su obvia respuesta, especialmente el dejar de contratar empresas externas, en lugar de las locales, para evitar la corrupción. El Partido Comunista que había promovido la lucha antimafia estaba perdiendo su identidad al respecto, y de hecho se había convertido más bien en una agencia para empleo en la ciudad, puesto que la mayoría de los empleados en las constructoras de Sicilia eran miembros del sindicato comunista. El partido defendía a esas grandes empresas y luego fue vinculado con la mafia. Cuando esas empresas dejaron de conseguir

contratos se comenzaron a organizar huelgas contra el alcalde, en las que incluso se llegó a leer “*viva la mafia*.” La respuesta de Orlando fue no aliarse electoralmente con el Partido Comunista a nivel regional –tomando en cuenta que ya no estaba en la Democracia Cristiana–. Entonces formó un nuevo Partido, llamado Movimiento por la Democracia, incluyendo entre sus principales temas la red antimafia, por lo cual se le conoce como “La Rete” (Schneider y Schneider, 2001).

El trabajo que emprendió Leoluca como Alcalde de Palermo destacó por ser una campaña de reforma moral de la sociedad civil, aunque en su momento señaló a su propio partido por vínculos con la mafia. La idea era transformar la economía y la política mediante una estricta vigilancia judicial. Así fue que Palermo emprendió el maxi-proceso, que fue una gran noticia, pero que terminó con asesinatos de políticos y jueces (entre ellos Falcone y Borsellino en 1992). Fue luego de esos asesinatos que Orlando fue reelecto en 1993, y así comenzó una nueva etapa en Palermo conocida como “Renacimiento de Palermo”. En ella el alcalde emprendió una campaña para la renovación cívica enfocada en promover la “cultura anti-mafia,” para la cual recibió el apoyo y patrocinio de artistas, intelectuales y escritores (Puccio-Den, 2008).

La muerte de los jueces Giovanni Falcone y Paolo Borsellino causó un fuerte efecto en la población, y se les sacralizó cómo mártires civiles, de tal forma que el árbol frente a la casa de Falcone se convirtió en un lugar de peregrinaje para los ciudadanos. Allí llevaban cartas donde se comprometían con la causa y la respaldaban, una de ellas decía: “podrán matar una flor, pero no la primavera” (Puccio-Den, 2008).

Los jueces comenzaron a tener una vida prácticamente ascética por perseguir a la mafia, pues de entrada se consideraba a la muerte casi de forma inevitable. De hecho, en su última entrevista, Falcone dijo: “la idea de la muerte siempre es mi compañera” (Puccio-Den, 2008).

Estos hombres, alcaldes o jueces, se separaron del resto del mundo por razones de seguridad, tenían que llevar una vida aislada, austera y solitaria, sacrificando su vida privada en el nombre de un ideal (Puccio-Den, 2008).

Aún hoy en día la gente sigue llevando mensajes, cartas... hacen oraciones, donan joyería, entre otras acciones, –que podrían considerarse religiosas– cada 23 de mayo, el aniversario de la muerte de Falcone.

Esto es un ejemplo de cómo se ha ido construyendo la idea en Italia de que los jueces muertos en la lucha contra la mafia son mártires. Lo cual quiere decir que la sociedad entendía su muerte como un sacrificio por la comunidad, es decir, su trabajo

como jueces comenzó a ser altamente valorado por la sociedad, y sus muertes lograron conseguir mayor apoyo social hacia la lucha contra la mafia. En conclusión, el cambio observado en la sociedad siciliana fue que se dejó de ver a la mafia como algo de lo que nadie hablaba o todos negaban para pasar a ser parte de la agenda pública, se levantó una nueva conciencia moral en la sociedad para comenzar a ver a la mafia de forma negativa y a los jueces y alcaldes que luchaban contra ella como héroes y mártires de una causa pública (Puccio-Den, 2008).

Las muertes de los jueces en 1992, provocaron una mayor movilización en la sociedad civil en contra de la mafia. Se creó el “Comité de las hojas” formado por tres hermanas y sus hijas, quienes colgaron “hojas” con mensajes anti-mafia desde sus balcones la noche del funeral de Falcone. Al igual que los otros movimientos se destacaron por no ser un movimiento político, sino moral. Desarrollaron un panfleto denominado: “Nueve Recomendaciones Incómodas para los Ciudadanos que Quieren Enfrentar a la Mafia,” entre ellas estaban:

- Aprender a reclamar los derechos frente al Estado, no rogar por ellos como si fueran favores.
- Educar a los hijos en la democracia y el respeto a la ley.
- Reportar ante la autoridad las actividades sospechosas en el trabajo, de corrupción, soborno, extorsión, favoritismo o derroche del dinero público.
- Antes, durante y después de las elecciones se rechazará toda oferta de favores a cambio de votos.

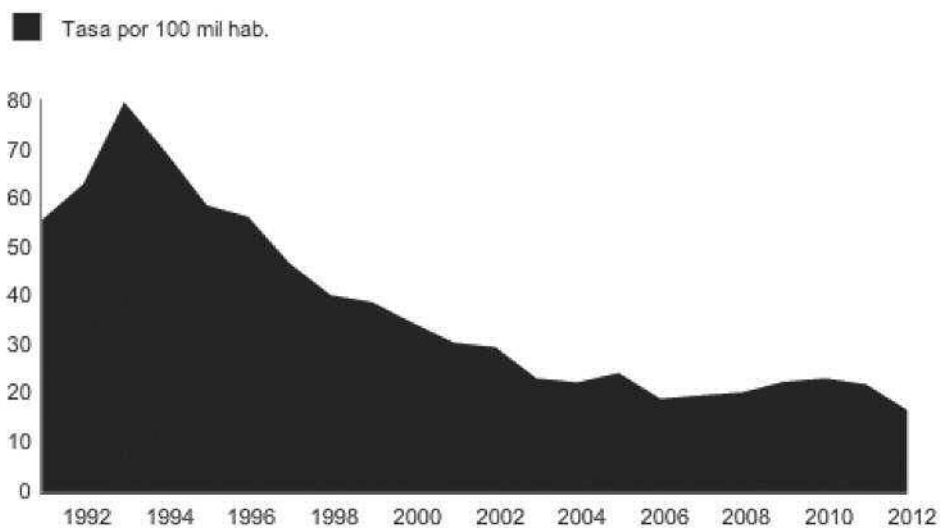
Además se decía que las cosas nunca iban a cambiar si se seguía votando por los mismos partidos que han dejado a la mafia envenenar la vida pública y se hacía un llamado para intensificar los programas sobre valores en las escuelas públicas (Schneider y Schneider, 2001).

Entre los programas educativos que ya eran parte de enseñanza desde el nivel primario hasta preparatoria se fortaleció impartición de cursos para cambiar los valores asociados a la cultura de la mafia. Se luchó contra la idea de respeto que se tenía de ella, y sobre la idea de vengarse de las ofensas con la propia mano. La educación para la legalidad ahora está extendida en todo Palermo e incluye muy diversas y numerosas acciones contra la mafia en las escuelas cada año, desde la adopción y cuidado de monumentos públicos, hasta conferencias y conciertos (Schneider y Schneider, 2001).

## NARCOTRÁFICO: COLOMBIA

Como lo muestra la siguiente gráfica, la tasa de homicidios comunes por cada 100 mil habitantes ha descendido considerablemente en Bogotá. En 1991 se llegó a un total de 80, representando el pico más alto, y de ahí comenzó la tendencia a la baja, luego a 30.7 en el 2001, y hasta 16.9 en el 2012. La reducción entre 1991 y 2001 fue de 62%, y se logró pasar en números absolutos de 4 352 homicidios al año, a sólo 2 012 en el mismo periodo (Guevara, 2013 y Acero, 2002).

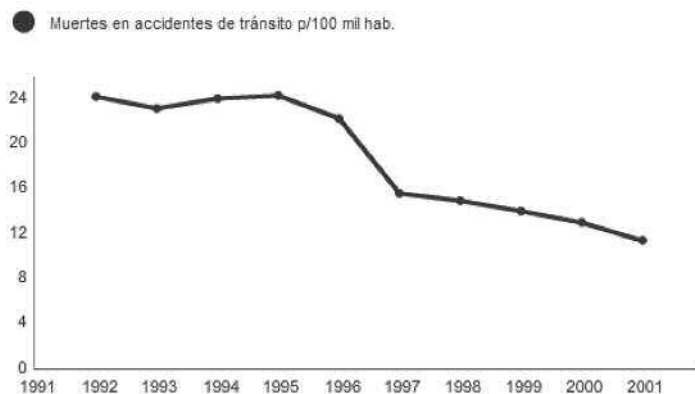
Gráfica 6  
Homicidios en Bogotá



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Metropolitana y el Instituto de Medicina Legal, citados por: Guevara, 2013 y Acero, 2002.

También se redujo el número de muertes por accidentes de tránsito, pues de 1995 al 2001 pasaron de 1,387 a 745, lo que representa una disminución de 46% en 6 años. Al comparar estas cifras con el total de población observamos que había un índice de 24 muertes por cada 100 mil habitantes en 1995, mientras que para el 2001, sólo fueron once (Acero, 2002).

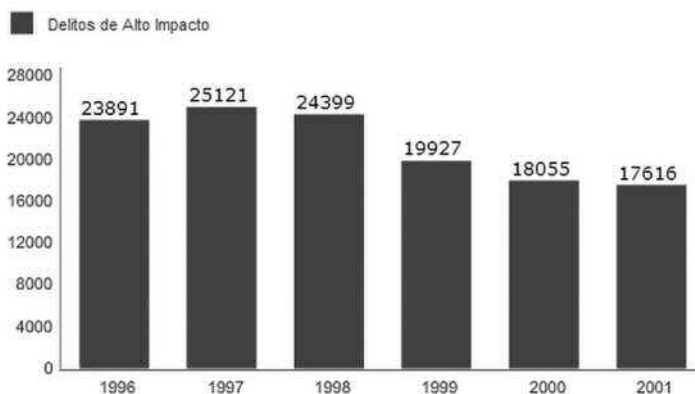
**Gráfica 7**  
**Muertes por accidente de tráfico en Bogotá**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, citado por: Acero, 2002.

En el caso de los delitos de alto impacto<sup>3</sup> se ha visto una disminución menos drástica, pero no menos importante (Acero, 2002).

**Gráfica 8**  
**Delitos de alto impacto en Bogotá**



Fuente: Elaboración propia con datos la Policía metropolitana de Bogotá, citada por Acero, 2002.

<sup>3</sup> Robo de autos y casas, atraco callejero, robo a bancos y negocios, lesiones personales (Policía metropolitana de Bogotá, citada por Acero (2002).

### *Programas para reducir la inseguridad*

#### Mejoramiento del servicio de la policía

En Bogotá, aumentó considerablemente el presupuesto asignado a la policía. Para el periodo de 1994-1995 era de 12.157 millones, mientras que del 2001-2003, ascendió a 121.742 millones. Esa gran cantidad de dinero se invirtió para la modernización de la policía en el sentido técnico, de 286 patrullas que había en 1995, fueron 474 en 2001, y el tiempo de respuesta pasó de 20 minutos a sólo cinco. Los Centros de Atención Inmediata se reubicaron en lugares estratégicos luego de un análisis de la delincuencia por sector. Se mejoró, no sólo la cuestión técnica, sino la humana, invirtiendo en capacitación sobre temas como: derechos humanos, gestión pública y seguridad, convivencia ciudadana, inglés, informática, metodología de educación de adultos, estandarización de procedimientos, entre otras (Acero, 2002).

#### Escuelas de Seguridad Ciudadana

Se implementaron Escuelas de Seguridad Ciudadana donde se enseñaba a líderes de comunidades sobre la seguridad y la convivencia, con la finalidad de vincularlas con la policía y que colaboraran en la prevención de la violencia y la delincuencia. Hasta el 2001 se contaba con más de 26 mil líderes formados (Acero, 2002).

#### Frentes Locales de Seguridad

Se crearon los Frentes Locales de Seguridad, que integran a los vecinos por cuadra, sector, barrio o edificio para luchar contra el miedo, la apatía y la falta de solidaridad –a la misma fecha había 6 663 Frentes (Acero, 2002)–.

#### Policía cercana

Para acercar a la policía con la comunidad se estableció la policía comunitaria, que en pocas palabras es una policía de cercanía, donde hay un contacto más cercano con los ciudadanos a tal grado que conocen al policía asignado a su barrio o sector. Una encuesta desarrollada por la Universidad Javeriana arrojó que 96.4% de los encuestados la veían como una buena opción para reducir los delitos y mejorar la convivencia ciudadana. Desde 2001 se implementó la política de reducir los cargos administrativos y aumentar el número de policías en la calle (Acero, 2002).

### Zonas seguras

Se asignaron 12 cuadrante de la ciudad, donde hay alta concurrencia de ciudadanos y comercios con el fin de ser vigiladas permanentemente. Este programa se ejecutó en colaboración con la Cámara de Comercio de Bogotá. Está influido por el modelo de la “Policía de proximidad y comunitaria” de España, que cuenta con “equipos de barrio.” Los objetivos son:

- Fomentar los vínculos de solidaridad y confianza entre los ciudadanos y las autoridades.
- Mejorar los niveles de percepción y la sensación de los ciudadanos en materia de seguridad ciudadana.
- Fomentar la participación ciudadana mediante los Frentes de Seguridad (Acero, 2002).

### Manejo de tránsito

En 1995 se pasó el control del tránsito a la Policía Metropolitana, con la finalidad de que no sólo se lleven a cabo acciones de tránsito, sino a la vez de prevención y control de los delitos. Como se mostró al principio, las muertes por accidentes de tránsito se han reducido de manera importante (Acero, 2002).

### Comisarías de familia

Tienen el objetivo de resolver de forma pacífica diversos conflictos de carácter familiar y particular, especialmente en temas de intolerancia en los hogares y con los vecinos. Los mediadores comunitarios atienden casos que van desde peleas entre padres e hijos adolescentes, hasta problemas de adicciones que generan desintegración familiar.

### Retención temporal

Se ha incrementado el número de personas que reciben sanciones administrativas, que constan de la detención de no más de 36 personas, tanto que la cárcel distrital aumentó de 450 a 1 100 el cupo de personas por sanciones de este tipo; tan sólo de 2000 a 2001 más de 120 000 personas habían sido castigadas de esta manera (Acero, 2002).



### Atención a jóvenes

Se ha buscado a apoyar a los jóvenes para que sigan estudiando, tengan opciones para ocupar su tiempo libre, así como para ganar dinero sin delinquir. Entre estas iniciativas la premiación a iniciativas ciudadanas para reinsertar a los jóvenes en la educación, el trabajo y la sociedad (Acero, 2002).

### Recuperación de espacios públicos

Siguiendo la teoría de las ventanas rotas, desde 1997 se aplica el Programa Misión Bogotá que tienen como objetivo atender los espacios más críticos y vincular a los ciudadanos en ellos para que los cuiden. Asimismo, se implementaron programas para la inclusión social en sectores que siempre habían estado relegados como trabajadoras sexuales e indigentes. Entre los casos a destacar está la transformación de una de las zonas más peligrosas y con mayor participación de la delincuencia en tráfico de armas y drogas, El cartucho, en un parque. Entre 2001 y 2002 se recuperaron 553 372 metros cuadrados de espacio público (Acero, 2002).

### Hora zanáhoría y desarme

Consistió en la limitación a los expendios de alcohol, para no vender después de la 1 de la mañana, a diferencia de las 5, desde 1995. De acuerdo con una investigación de la Universidad de los Andes, esta medida contribuyó en 8% a la reducción del homicidio común, sin embargo, no es un estudio concluyendo al respecto, lo mismo que su relación con los accidentes de tránsito, que también disminuyeron considerablemente. Los programas para desarmar a la población y decomisar armas se fortalecieron considerablemente, teniendo buenos resultados los que motivan a la población a entregar sus armas voluntariamente (Acero, 2002).

### Institucionalización del tema y utilización de indicadores

Ahora, más de 25 personas están empleadas por la ciudad para tratar específicamente el tema de la inseguridad y aplicar políticas públicas para enfrentarlo. Se creó la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en 1996. Asimismo se mide de forma más precisa a la delincuencia y sus efectos, gracias al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia. Con ello también se han desarrollado investigaciones que favorecen la mejor comprensión del fenómeno delictivo y las medidas aplicadas para frenarlo (Acero, 2002).

### Programa de cultura ciudadana

Cuando era alcalde Antanas Mockus (1995-1997) se instauró el Programa de Cultura ciudadana, ahí se habló de que había un divorcio entre la regulación legal, cultural y moral. El Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, impulsado por Mockus, incluía puntos específicos para lograr la interacción intensificada:

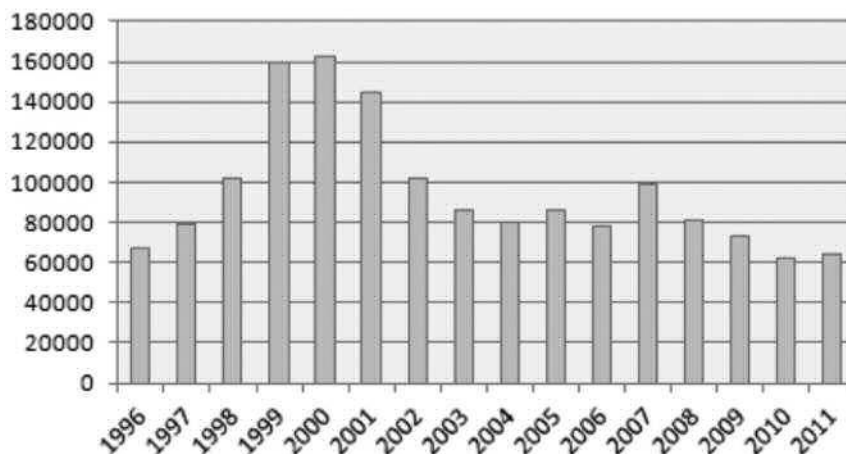
- Lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencia.
- Empoderar a los ciudadanos para que influyeran en otros a cumplir las normas mediante métodos pacíficos.
- Aumentar la resolución de conflictos pacíficamente a través de la cultura, la recreación, el deporte y el arte (Acero, 2002).

### *La guerra contra el narcotráfico*

En el gobierno del presidente Pastrana, que comenzó en 1998, se presentó el Plan Colombia para luchar contra el tráfico de drogas, el conflicto armado y promover el desarrollo económico y social. Asimismo, la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI – Andean Counterdrug Initiative) representa el apoyo de Estados Unidos a ese plan, en el año 2000, la primera vez que envió apoyo a Colombia, fue por \$1.3 billones de dólares. Para Estados Unidos el objetivo era reducir el tráfico de Drogas mientras que para Colombia era reducir la inseguridad (Veillette, 2005).

Colombia es uno de los principales productores de cocaína en el mundo, y para el mercado de Estados Unidos representa 90% de la cocaína que entra. Asimismo el país sudamericano es conocido por su alta producción de heroína de alta calidad. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), de 2000 al 2003 se redujo en 47% el número de hectáreas donde se cultivaba coca, principalmente por el programa aéreo para la erradicación de plantíos ilegales. Además, como parte de la ACI de 2001 a 2004 más de 44 mil familias había recibido apoyo económico para emprender un proyecto de desarrollo alternativo a la droga (Veillette, 2005).

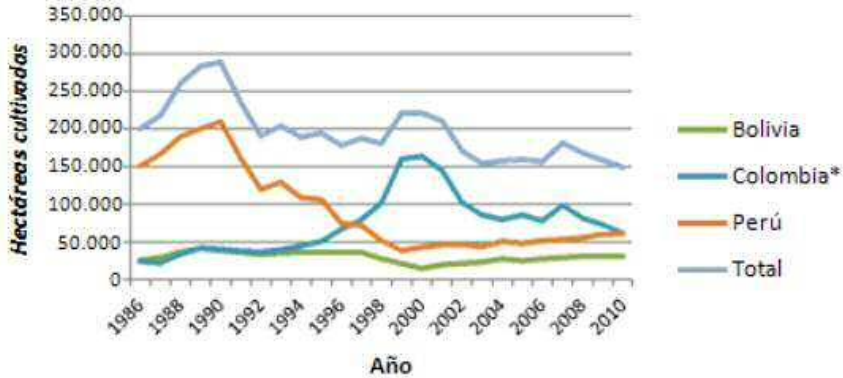
Gráfica 9  
Hectáreas cultivadas de coca en Colombia 1996 a 2011



Fuente: Paez, 2012.

Las exportaciones de cocaína desde Colombia hacia Estados Unidos comenzaron desde los años setenta, realizadas en principio por contrabandistas de Antioquia, a los que se sumaron otros del Valle del Cauca (López Restrepo & Camacho Guizado, 2001: p. 14). La ventaja evidente de este producto sobre la marihuana es que por un volumen mucho menor se obtiene una rentabilidad mucho mayor. Algunas estimaciones calculan esta relación en 1/100. Al disminuir el volumen, se facilita el transporte y disminuye el riesgo de que la mercancía sea descubierta. Desde 1974 comenzaron a conformarse los que serían los grandes carteles de los años ochenta y noventa (Castillo, 1987: p. 13) [Medellín, Cali, Norte del Valle, Armenia, Costa y Leticia] (Paez, 2012: p. 6).

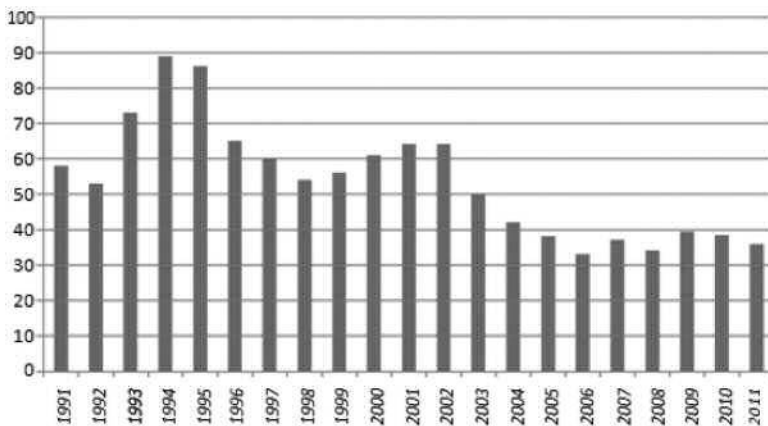
**Gráfica 10**  
**Cultivo de arbustos de coca 1986 a 2010**  
**En hectáreas**



Fuentes: Paez, 2012.

Durante la década de los noventa muchos capos fueron detenidos por la autoridad, gracias a la colaboración con Estados Unidos, y fueron encarcelados o extraditados. Con la estrategia para debilitar a los grandes carteles, se logró hacer que pasaran a una conformación más pequeña y dispersa (Paez, 2012).

**Gráfica 11**  
**Homicidios en Colombia por cada 100 000 habitantes**



Fuente: Paez, 2012.

## REFERENCIAS

- Acero, Hugo (n.d.). “Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002”, *Revista Biomédica*.
- Bowling, B. (1999). “The rise and fall of New York murder: zero tolerance or crack’s decline?” *Br J. Criminol* 39, 531–554. doi:10.1093/bjc/39.4.531
- Brereton, D. (1999). *Zero tolerance and the NYPD: has it worked there and will it work here?* Queensland Criminal Justice Commission.
- Céspedes, Marisa (2005). “Tolerancia cero”. En NY. Investigaciones Noticieras Televisa.
- Daily Mail (2011). *The middle class “rioters” revealed: The millionaire’s daughter, the aspiring musician and the organic chef all in the dock* [WWW Document]. Mail Online. URL <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2025068/UK-riots-Middle-class-rioters-revealed-including-Laura-Johnson-Natasha-Reid-Stefan-Hoyle.html> (accessed 10.29.15).
- Escalante, Fernando (n.d). *Homicidios 1990-2007*.
- Excerpt: “Omerta”. CNN, 2000.
- Guevara Carlos (n.d). “Expertos analizan índice de homicidios en Bogotá”. Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 [WWW Document]. eltiempo.com. URL <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12497841> (accessed 10.29.15).
- HMIC, n.d. “Introduction / preface - what-works-evidence-on-zero-tolerance-policing”.pdf [WWW Document]. URL <http://www.justiceinspectores.gov.uk/hmic/media/what-works-evidence-on-zero-tolerance-policing.pdf> (accessed 11.7.15).
- INEGI(n.d).ComunicadodePrensaNúm.339/12.ResultadosdeEnvipe2012.-resultadosenvipe2012\_09.pdf [WWW Document]. URL [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/doc/resultadosenvipe2012\\_09.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/doc/resultadosenvipe2012_09.pdf) (accessed 11.7.15).
- Krauthausen, C. (1994). “Poder y mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana”. *Nueva Sociedad* 130, 112–125.
- Lindo, S.B. (2008). *Identity in Flux: The Mafia, Antimafia, and Sicily’s Discovery of New Italian Unity*. Italian Studies Honors Papers.
- Muñoz, J., Oppenheimer, Walter (2011). “Una semana de furia” [WWW Document]. *El país*. URL [http://elpais.com/diario/2011/08/14/domingo/1313293953\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/08/14/domingo/1313293953_850215.html) (accessed 10.30.15).

- Ordaz Pablo (2012). “El asesinato del juez Falcone por la mafia: 20 años sin respuesta” [WWW Document]. *El país*. URL [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/25/actualidad/1337982460\\_172341.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/25/actualidad/1337982460_172341.html) (accessed 10.30.15).
- Paez, C., (2012). Latinoamericano 4. Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo - beneficio.
- Paoli, L. (2007). “Mafia and organised crime in Italy: The unacknowledged successes of law enforcement”. *West European Politics* 30, 854–880. doi:10.1080/01402380701500330
- Puccio-Den, Deborah (2008). “The Sicilian Mafia: transformation to a global evil”. *Etnográfica* 12(2), 377-386.
- Ray Mallon and “zero tolerance”, (1997). BBC.
- Rodríguez, Juan, 2011. “La Cosa Nostra y Giovanni Falcone” [WWW Document]. URL <http://archivo.periodico.am/columna.aspx?id=11972>
- Schneider, J., Schneider, P. (2001). “Civil Society Versus Organized Crime Local and Global Perspectives”. *Critique of Anthropology* 21, 427–446. doi:10.1177/0308275X0102100405
- Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A progress report*. DTIC Document.
- Wilson, G.L.K. James Q. (1982). *Broken Windows* [WWW Document]. The Atlantic. URL <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/4465/> (accessed 10.30.15).