

Relatoría del Seminario Internacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Derechos Humanos, Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Cohesión Social

11 de noviembre de 2014

Sesión inaugural

Excmo. Sr. Embajador Bruno Figueroa Fischer, Director General de Cooperación Técnica y Científica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Agradezco a la Secretaría de Gobernación, al Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal y a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a la Delegación de la Unión Europea en México y los expertos que nos acompañan el día de hoy.

El término cohesión social se forja en las políticas públicas y la investigación europea como elemento para lograr la armonía social, evitar el conflicto y la división social e incidir en las tensiones de nuestras sociedades modernas. En América Latina y el Caribe, el interés por la cohesión social surge ante la necesidad de encontrar soluciones a los problemas persistentes de pobreza, extrema desigualdad, discriminación y exclusión social.

La cooperación internacional puede brindar valiosas experiencias para fortalecer las capacidades en materia de cohesión social y fundar sociedades más justas, reconociendo la importancia de armonizar el desarrollo económico y social, preservando los derechos de los grupos vulnerables y fortaleciendo el papel de la sociedad civil.

Desde 2010, México trabaja con la Unión Europea en el Laboratorio de Cohesión Social en un esfuerzo de todos los niveles de gobierno para revisar políticas públicas y prácticas institucionales que contribuyan a mejorar los niveles de bienestar de la población, en términos de empleo, salud, educación e ingreso para disminuir la pobreza y la delincuencia. La primera fase del Laboratorio se centró en salud, pobreza urbana, equidad de género e inclusión de los pueblos indígenas. Esta segunda fase tendrá por objetivo mejorar la igualdad de oportunidades en el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y los derechos humanos. La seguridad ciudadana es fundamental para México e implica orientar las acciones a las causas y los factores precursores de la violencia y fortalecer los factores de protección.

El seminario es una excelente oportunidad para comenzar a trabajar en las actividades que permitirán que las políticas de prevención social de la violencia, derechos humanos, y del sistema de justicia penal acusatorio se conviertan en generadores de cohesión social en México.

Dra. Eunice Rendón Cárdenas, Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC).

El foro del día de hoy es de suma importancia para nuestro país. Revela que hoy en México se asume que las políticas de seguridad tienen dos componentes: acciones de seguridad y control policiaca y prevención de la violencia. Hoy tenemos un Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONOAPRED) que busca atender los factores de riesgo,

atendiendo las causas que generan los fenómenos de violencia y la perpetración del delito en el territorio. Este programa demuestra un cambio fundamental en la manera de entender el fenómeno de la violencia en México.

El Programa PRONAPRED trabaja a través de una doble focalización. Primero se hace una focalización territorial hacia los Polígonos que la Secretaría de Gobernación definió, como conjuntos de colonias dónde se encuentra la mayor concentración de delitos y la mayor vulnerabilidad social a la violencia y también tomando en cuenta el lugar de residencia habitual de las personas internadas en las cárceles, buscando atender las zonas dónde viven los victimarios.

Segundo se hace una focalización poblacional. En este caso trabajamos de manera prioritaria con los jóvenes por ser principales víctimas y victimarios de la violencia. La primera causa de muerte en México entre 15 y 29 años es el homicidio. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), aproximadamente 25% de los jóvenes no estudian ni trabajan y el 41% de los jóvenes mayores de 18 años consideran que la inseguridad se debe al desempleo.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Precepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de México, el costo total estimado de la inseguridad asciende a 213 000 millones de pesos.

La violencia y el delito son problemas multi-causales, dependiendo de factores relativos a la educación, el desarrollo social, la economía, las adicciones, etc. Por atenderlo, se creó la Comisión Intersecretarial que agrupo a nueve Secretarías de Estado. Tienen la responsabilidad de atender este complejo fenómeno trabajando en la construcción conjunta de Programas con vocación económica, de salud, adicciones, trabajo, etc.

Viendo este panorama y la focalización territorial y poblacional, hemos ido trabajando con el apoyo de la cooperación internacional, el Dr. Franz Vandershueren y la Unión Europea. La cooperación nos ayudó en la búsqueda de soluciones para operar un Programa de esta envergadura en México, dónde un gran reto son las capacidades locales. En esta materia la cooperación puede aportar mucho, para saber qué capacidades hay que reforzar en los gobiernos locales.

Dónde existe la voluntad política de los Gobiernos locales, el Programa está dando resultados, como es el ejemplo del Estado de dónde los índices delictivos disminuyeron en 30% entre 2012 y 2013, y el índice de 2014 confirma esta tendencia.

Es importantes que existan estos foros de prevención de la violencia, dónde podamos compartir experiencias exitosas pero también los retos existentes, como los de hoy en Guerrero pero también en muchos otros Estados.

Sr. Francesco Vincenti, Coordinador Internacional del Laboratorio de Cohesión Social, México-Unión Europea.

¿Cual es el espíritu que motiva a los actores de la cooperación internacional a reunirse en este día? Dos socios estratégicos, México y la Unión Europea, decidieron reunirse para construir políticas de cohesión social en un espacio de aprendizaje sobre políticas públicas de cohesión social que en México reenvía a la expresión equivalente de convivencia.

¿Cómo construir convivencia pacífica para la prosperidad y el desarrollo inclusivo?

Si queremos avanzar en este camino, necesitamos por una parte tomar en cuenta la historia, para orientarnos a encontrar nuevas formulas y por otra, realizar un cambio de paradigma: para tener resultados distintos no tenemos que hacer más de lo mismo.

La situación de violencia que hoy está viviendo México no es un caso aislado. Es parte de una crisis sistémica que conjunta la crisis financiera, económica, energética, social, política, climática, y de valores. Esta gran complejidad también es una gran oportunidad para construir nuevas formas de convivencia. Si consideramos la relación de los salarios y del consumo en relación al PIB en los Estados Unidos, vemos que el régimen de acumulación fordista y después neoliberal no cumplió con sus promesas sino que creó distancias abismales entre los que más y los que menos tienen. Después de la segunda guerra mundial, se observaba que el que más ganaba tenía un salario 27 veces superior al del que menos ganaba. En estos días esta diferencia ha llegado a ser de 6000 veces. Frente a estas diferencias abismales se necesitan soluciones formidables retomando el sentido inicial de la palabra que implica miedo: miedo al cambio, al salto, al vacío. Como Laboratorio de Cohesión Social, es nuestra responsabilidad crear las condiciones para identificar, observar y aprender de las buenas prácticas que han incidido en esta realidad.

Que preguntas orientadores nos pueden ayudar hoy en esta reflexión?

Existen dos racionalidades para construir realidad social. La racionalidad gerencial centra su atención en la respuesta a los problemas sociales. Parte de problemas o fenómeno socialmente negativos como la delincuencia, la violencia, la pobreza, el desempleo, los desplazados, etc. Desde estas interacciones sociales negativas, trata de identificar las causas del problema y definir las políticas públicas necesarias para hacer frente a esta causalidad. Son fundamentalmente políticas de carácter reactivo y compensatorio.

Por otra parte, existe la racionalidad de la gestión del riesgo social. No parte de los problemas sino de los valores e ideales de la sociedad para generar políticas que anticipan y tratan el riesgo social. Esto tiene consecuencias en la vida de las personas, la organización jurídica, el gasto público y en la calidad de la convivencia. Esta última constituye el fundamento de la protección de los derechos humanos, generación de confianza y esperanza entre los nuevos actores. Este enfoque también es un instrumento de desarrollo económico.

Los Ejes del Plan Nacional de Desarrollo “México Próspero” y “México incluyente” retoman el discurso de toma de posesión del Presidente, cuando reconoce estas asimetrías entre grupos sociales y entre territorios y propone buscar soluciones viables. En el sistema económico actual, esto puede implicar mecanismos de compensación a la familia y a la persona, por medio de transferencias, o por otro lado, la creación de un sistema de apoyo a los territorios para que se crean las condiciones de su desarrollo económico. Son dos alternativas radicalmente distintas.

En el nuevo *Programa Prospera* del Presidente hay un acercamiento al concepto de territorio productivo, de desarrollo económico local. Se puede lograr esta capacidad, de compatibilizar la empresa de capital en el territorio con la empresa de economía social, para crear las condiciones de un México incluyente en el territorio. Hay buenas prácticas de países y regiones con economías centradas en la economía social, que hoy en día generan más riquezas que el promedio europeo. La economía social no es secundaria: utiliza la democratización de la productividad para generar riquezas de manera competitiva en el mercado, tema que la Secretaría de Hacienda también ha planteado.

¿Cómo hacer gestión pública del riesgo social? Hay una estrategia interesante en los denominados acuerdos de convivencia: son pactos territoriales o pactos sociales que parten de la necesidad de identificar maneras de construir ciudadanía responsable entre todos. No hay forma de construir convivencia y cohesión social si le damos una respuesta simplista a tanta complejidad.

¿Cómo dar una respuesta a un sector socialmente rezagado tan amplio como el de México, que representa 50 millones de personas, equivalente a la población de España? Hay que centrar el esfuerzo en estos valores no convencionales: la solidaridad, el respeto o el amor a México crean soluciones nuevas. La solidaridad, este recurso no convencional que cuanto más se usa, más crece es fundamental para la convivencia, permite prevenir la violencia y hasta ahorrar gasto público. La prevención de la violencia es gestión de un riesgo social que tiene efectos económicos, en la convivencia y en la cohesión social.

¿Cómo pasar de la gestión de los problemas sociales a la gestión de los riesgos sociales? ¿Qué podemos hacer para tener mejores resultados en la convivencia? ¿Qué podemos hacer para avanzar en la protección de los derechos humanos y en la cohesión social? ¿Cómo hacer para que el sistema penal tenga carácter de último recurso? Es interesante cruzar la visión americana y la visión europea para ver como esta experiencia puede fertilizar el caso de México. Esperamos que las experiencias que se van a compartir hoy en las exposiciones nos permitan abordar algunos de estos temas.

Mesa 1: Cohesión Social

Moderador: Francesco Vincenti, Coordinador Internacional del Laboratorio de Cohesión Social, México-Unión Europea.

Guía para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Cohesión Social y Prácticas Promisorias. Profesor Franz Vanderschueren, Consejero de ONU-Hábitat, Coordinador y Asesor de la Red Global de Ciudades Más Seguras y Catedrático de la Universidad Hurtado de Chile.

La Guía “Hacia una cultura de la prevención, guía para la intervención local” es el resultado del trabajo de equipo de más de 20 autores, basado en las distintas experiencias existentes hasta hoy en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

Hace unos años un famoso sociólogo francés, Alain Touraine, presentó un libro titulado: “¿Podremos continuar a vivir juntos?”. Esto resume perfectamente la crisis de convivencia que hoy en día caracteriza al mundo entero, no solamente México.

La violencia y la delincuencia son fenómenos universales, por lo menos en países democráticos. Tenemos que abordarla como una de las dificultades de la convivencia actual. Es obvio que la prevención es uno de los enfoques fundamentales que permiten el cambio.

Japón, es actualmente el país más seguro del mundo. Tokyo es la aglomeración urbana más grande del mundo, pero tiene la tasa más baja de convictos: 60 por 100,000 habitantes, cuando Estados Unidos y Rusia superan los 700 y Chile y Colombia superan los 300. Tienen la mejor policía comunitaria del mundo, haciendo coproducción de seguridad con los distintos sectores sociales. Ahora, la diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre en Japón es de uno a

cuatro, mientras que en Europa esta relación es de uno a cinco o seis, en Estados Unidos, uno a ocho y en Brasil y Chile uno a trece.

Esta claro que el conjunto de políticas sociales y de políticas urbanas y de justicia son indispensables para la prevención de la violencia y la convivencia. La Guía de prevención que presentamos es una de las herramientas que sirven para lograr la convivencia pero debe ir acompañada de un conjunto de políticas y en particular las de desarrollo local.

¿Porque hacer una guía de prevención de la violencia dirigida a los municipios? Porque no por ejemplo una guía orientada a la prevención juvenil o a la prevención en territorios o a la prevención de la violencia de género? Simplemente porque la observación de las experiencias internacionales en materia de prevención demuestra que no hay ninguna receta en materia de prevención, sea dirigida a los jóvenes, a la violencia de genero o cualquiera que sea replicable en todas partes. Hay experiencias similares pero no hay ninguna manera de que repitamos una experiencia con una pandilla del Distrito Federal, en Bogotá, Paris o Manchester. No va a dar los mismos resultados y no va a ser el mismo procedimiento o trabajo de prevención. No hay receta, hablemos de violencia escolar o de cualquier tipo de prevención. En este sentido, todo esta estrechamente ligado al contexto.

Ahora, la prevención dirigida a las ciudades, a los municipios, ha resultado bastante bien, en el caso europeo, africano, de algunas ciudades asiáticas, de Australia, de Canadá, dónde el caso de Quebec es particularmente brillante, y en algunos casos latinoamericanos como Bogotá y Medellín en Colombia, Peñalolén en Chile, Rosario en Argentina, Quito en Ecuador. En México podríamos citar Querétaro y Aguascalientes, por lo menos hasta hace un año cuando cambio el gobierno municipal.

¿Como se explica el éxito de estas políticas municipales? Porque trabajar con el municipio implica un consenso entro los actores locales, la autoridad política y los ciudadanos, los habitantes de la ciudad, en la Guía presentamos en qué aspectos.

El tema de la prevención es relativamente reciente en este país: 5 años, impactando negativamente en la experiencia de los agentes de prevención municipales. En México, no hay ninguna universidad que enseñe seriamente como se hace prevención. Aquí y en el resto de América Latina, Brasil, Chile, Colombia, etc, no hay ninguna evaluación seria de los proyectos de prevención. ¿Usted imagina una medicina de la que no se evalúa el efecto?

Las competencias son bastante desiguales en los territorios. En ciertos municipios se puede escuchar una responsable de prevención respecto de un proyecto de grafiti con jóvenes: " A mi no me gustan estos grafitis!". Esta demostración de ignorancia atrevida puede existir en muchas partes. También existe la creencia que la única manera de evaluar una política de prevención es la usando las tasas de homicidio. Esto no es correcto. La evolución de la tasa de homicidios en México conserva una estrecha relación con el crimen organizado. Según lo que se publica en México desde los últimos años, el 90% de los homicidios están directamente o indirectamente vinculados con el crimen organizado. El crimen organizado no es responsable de todo sino que los homicidios están indirectamente relacionados con ello.

En las ciudades de México, la tasa de homicidios va aumentando rápidamente y disminuyendo rápidamente en dos o tres años, mientras que en el resto de los países de Europa y de América Latina, es una tendencia de largo plazo. Medellín se demoró diez a quince años para disminuir sustancialmente su tasa de homicidios, cuando la tasa de Ciudad Juárez, Tijuana y muchas otras ciudades de México aumenta en tres o cuatro años. El tipo de relación entre el crimen

organizado, el tejido social y el factor político es fundamental para explicar la tasa de homicidios en México. Pero usar la tasa de homicidios como criterio conduce a políticas paliativas y a no analizar los otros factores que explican y facilitan la convivencia.

Esta Guía es un documento de consulta para los municipios y sus agentes de prevención, que obliga a pensar como construir su propia política de prevención en cada ciudad.

Consta de distintas partes: un análisis de la delincuencia y sus causas en el país, un modelo de gestión y construcción de Ciudad Más Segura, los distintos tipos de prevención, dirigida a territorios o a grupos vulnerables como los jóvenes o las mujeres, además de otros conceptos fundamentales como la resolución pacífica de conflictos, la asistencia a víctimas y la relación entre policía y comunidad, sobretodo en un país como México que tiene una policía municipal, la evaluación, el monitoreo, la política de comunicación y la formación de los agentes de prevención.

La metodología de nuestra propuesta se concentra en varios puntos.

El primero es que no se hace prevención a nivel de ciudad si no hay un liderazgo político convencido de la política de prevención y que se apropia de ella. Las experiencias de Bogotá y Medellín y Aguascalientes, Quito, Peñalolén, El Rosario demuestran esta necesidad.

Los equipos técnicos son fundamentales para el éxito, pero hay una disparidad enorme en México y América Latina entre equipos técnicos. Unos municipios del mismo tamaño pueden tener 60 responsables de prevención, otros dónde hay dos y otros dónde no hay, solamente está la policía. Es una disparidad enorme e incomprensible que hay que corregir rápidamente.

La metodología parte de un diagnóstico participativo, porque un diagnóstico de expertos no basta. Los actores locales tienen que manifestar lo que piensan y sienten. El diagnóstico permitirá conocer mejor su realidad, pero sobretodo sirve para generar un consenso entre los actores locales. La fase de diagnóstico normalmente requiere varios meses, en los que los distintos actores aprenden a conocer y respetar la diversidad que existe en su comunidad. Aprender a reconocer que un joven no es un criminal potencial, aunque sea vendedor de droga o ladrón ocasional, sino un joven adolescente que tiene un problema, toma tiempo. También toma tiempo para los habitantes, reconocer que son parte de la solución pero sobretodo que son parte del problema. Esto es el precio de la convivencia.

La segunda etapa es la elaboración de la estrategia, estableciendo prioridades claras y consensuadas. Hay varias maneras de lograr un buen proyecto de prevención. Por ejemplo en el trabajo con pandillas, hay cinco o seis metodologías y todas son muy válidas, pero la más oportuna es la que se adecua al contexto, los tiempos, los recursos humanos, económicos, financieros y sobretodo al nivel de consenso entre actores locales sociales y políticos.

El tercer aspecto esencial es el monitoreo y la evaluación. Debemos acabar con esta práctica de hacer prevención sin evaluar, sin corregirla. A veces en el mismo municipio se ven tres o cuatro proyectos que asumen, según el consultor en turno, metodologías distintas sin que exista ninguna evaluación ni intercambio. Es inaceptable: va al fracaso y al despilfarro de dinero y esto se ve en todos los países.

Otro punto esencial es la formación de los equipos técnicos y la política de comunicación. No solamente hay que hacer cosas, sino hay que decir lo que se está haciendo y hay que decirlo con claridad y con respeto a la verdad. Reconocer los fracasos es fundamental para avanzar.

Comentarios a la Guía de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y Cohesión Social. Mtra. Lucila Guerra Delgado, Directora General de Planeación Estratégica para la Prevención Social de la SPPC.

Todas y todos los que estamos aquí sabemos que hoy como nunca el Gobierno federal está haciendo un gran esfuerzo por hacer un planteamiento mucho más completo de política pública en materia de seguridad. Quienes hemos trabajado en esto desde hace varios años sabemos que el énfasis que siempre se ha dado en la parte de contención, control y persecución del delito era una estrategia insuficiente.

Con la creación del Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia, la creación de una nueva Subsecretaría, queda muy claro en la agenda pública que la prevención se ve hoy, como uno de los componentes fundamentales de la seguridad. Se hizo un cambio de paradigma con una visión de seguridad ciudadana y no solo de seguridad pública.

Esta guía es el resultado del esfuerzo conjunto de varios autores de distintas partes del mundo, principalmente de México y de Chile, con un enfoque de participación ciudadana y de derechos humanos, en el marco de la seguridad ciudadana. Es una gran herramienta para acercarnos a estos temas: ¿Cómo lograr la cohesión social? ¿Cómo lograr esta convivencia que queremos? ¿Cómo lograr los objetivos de la prevención?

Tiene dos aspectos fundamentales. Primero, destaca la importancia de los liderazgos locales y la importancia de los equipos técnicos de prevención a nivel local. La Comisión Intersecretarial para la Prevención de la Violencia que reúne a nueve Secretarías de Estado, ha estado haciendo un gran esfuerzo estos últimos dos años para replantear las Reglas de Operación de los Programas federales participantes, re-direccionar recursos y estrategias y acciones de prevención en los lugares donde se está llevando a cabo el PRONAPRED. Ahora es momento de plantearse como el rediseño estos Programas aterrizan en lo local. Esta guía nos lleva a reflexionar en como hacer que lo que se plantea a nivel nacional suceda efectivamente en los territorios. Estamos en un momento histórico para construir la política pública de prevención en este país pero también de buscar los instrumentos que harán posible la instrumentación de esta política.

¿Cómo hacer para fortalecer estos liderazgos locales? Tenemos la gran tarea de impulsar los liderazgos de los presidentes y las presidentas municipales. Sus administraciones son cortas y todavía no hay reelección. Apenas se consolidan los liderazgos que impulsan la policía de prevención local que se acaba la administración municipal y no necesariamente hay continuidad.

El otro punto importante de esta Guía es el fortalecimiento de los equipos técnicos. El primer paso para ello es la existencia de un liderazgo, una cabeza: el presidente o presidenta municipal. Este factor se ve favorecido por el interés de las personas que trabajan en el equipo de prevención: se ha observado en los municipios en los que trabaja el Programa. ¿Cómo generar competencias, capacidad institucional en estos equipos técnicos, que permitan realizar estos procesos de transformación humana y comunitaria que llamamos prevención social?

Los equipos técnicos que diseñan y operan las acciones de prevención en los territorios tienen que tener conocimientos de cómo hacer diagnósticos participativos, diagnósticos documentales, técnicas de diseño de proyectos, de evaluaciones no solo cuantitativas sino cualitativas, etc.

Hay varias experiencias locales exitosas que demostraron que la prevención puede cambiar la vida de muchas personas, puede cambiar el entorno, la vida de una comunidad. Es un gran reto intentar hacerlo ahora a nivel nacional. En la medida en que podamos fortalecer estas capacidades institucionales nos acercaremos a este objetivo.

La Guía también destaca, el papel del Gobierno local y de sus equipos técnicos, con el planteamiento de acciones integrales donde participan de manera muy relevante otros actores sociales: la academia, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), las iglesias, los empresarios, etc. Este es otro reto: como el liderazgo municipal puede involucrar y dejarse ayudar por otros actores sociales que en muchos casos son OSCs que ya vienen trabajando desde hace muchos años estos temas a nivel local. ¿Cómo hacerlos partícipes e involucrarlos en una visión y en acciones integrales y hacer posible esta inter-sectorialidad de la que tanto hablamos? Los jóvenes son actores de cambio de la prevención a nivel local. Hay que romper con esta tendencia de nuestra sociedad de criminalizarlos y seguir la invitación de esta Guía de involucrarlos, de hacerlos partícipes.

Mtra. Hélène Dupré. Consultora para CESUP en Cohesión Social y Prevención de la Violencia. Cohesión Social y Prevención Social con enfoque de Género.

Muchas veces se habla de la relación entre cohesión social y con la seguridad pero pocas se detallan los mecanismos que pueden retroalimentar la acción de una política con otra. Quiero aprovechar este momento para apuntalar algunas consideraciones.

La definición de cohesión social que tuvimos para esta Guía es la de la CEPAL de 2010, enunciando la “capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano”. Esta definición es interesante porque importa la noción europea de cohesión territorial al ámbito social, para reducir las brechas entre las personas. América Latina es un continente de desigualdades. Las diferencias de ingresos, pero también de acceso a derechos tienen mucho que ver con los motivos que animan a las personas a infringir la legalidad. Hay otro aspecto fundamental: la democracia. Las instituciones democráticas tienen que ser creíbles y fuertes para que la ciudadanía pueda adherir a sus valores. En México se está observando un desapego de la ciudadanía a la democracia. Según el último Latinobarómetro de 2011, las personas en México están pensando en la posibilidad de instaurar otros sistemas de gobierno que la Democracia.

Son focos rojos que deben llamarnos la atención sobre la necesidad de fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales de las personas para lograr la cohesión social a nivel federal, estatal y municipal. A nivel federal depende de políticas estructurales. A nivel de Estados, dependiendo si el Estado está en el Norte, en el Centro o en el Sur de la República, los niveles de cohesión social y los grupos vulnerables no son los mismos, por lo que las respuestas tienen que ser diferentes. Las instituciones son diferentes, el sistema de justicia aplica normas diferentes de un estado al otro y las aplica de manera distinta según sus capacidades. Estos factores de cohesión social a nivel territorial también afectan los factores de riesgo de violencia que se describen en esta Guía.

Según la CEPAL, el primer pilar de la cohesión social son las brechas sociales entre las personas y los grupos que interactúan en la sociedad, que se expresan en aspectos de pobreza, empleo, acceso a servicios de protección social, educación, salud, servicios básicos. Son los aspectos a considerar para evaluar la cohesión social a nivel local. Estas brechas se tienen que evaluar de manera absoluta, en referencia a los derechos sociales, culturales, económicos y los derechos a la ciudad. En efecto, los derechos se hacen efectivos en

referencia a su contexto. Las mujeres son un grupo cada vez menos vulnerable gracias a las políticas que se están implementando, pero de manera menos evidente, son un grupo excluido, el mas grande que conocemos. Tienen limitado su acceso a los espacios de la ciudad: sus tránsitos están limitados a ciertas calles alumbradas, a ciertas horas, etc.

Todas estas consideraciones son las que hacen efectiva una política de cohesión social en lo local y deben ser tomadas en cuenta.

Los mecanismos de inclusión y exclusión son el segundo pilar de la cohesión social: se evalúa el rendimiento de las instituciones democráticas. ¿Que tanto funcionan los mecanismos y las instituciones democráticas? ¿Qué tanto la gente las apoya? ¿Qué tanta corrupción podemos detectar en ellas? En México las personas perciben que las instituciones más corruptas son primero la justicia, segundo la policía y tercero los partidos políticos, bases de la Democracia.

El tercer pilar es el apoyo ciudadano al sistema democrático y a la solidaridad. Según la OCDE, la cohesión social es el pegamento que mantiene a la sociedad unida. En un inicio, el concepto nace en la sociología de Durkheim. Él está viendo la transición desde un modelo económico tradicional a un sistema de separación de tareas y de una especialización cada vez más fuerte. Imaginaba que esta especialización iba a provocar que cada trabajador iba a necesitar más los demás: “voy a necesitar algo que el otro sabe hacer y que yo ya no sé hacer”. Estas solidaridades orgánicas funcionaban si efectivamente se necesita a la otra persona. En la ciudad, ya no es cierto. Ya no se necesita al otro: el alejamiento territorial entre las clases más altas y las clases más bajas hace que ya no tengan lugares de convivencia, no se dan estas condiciones de convivencia. La segregación territorial hace que las personas ya no se reconozcan, salvo en sus mismos grupos. Los valores se confinan a grupos y territorios específicos. La solidaridad ya no es una necesidad. Puedo crear mi propia red de solidaridad, con mis sistemas de salud y educación privados, en la que voy a promover una cohesión y solidaridad adentro de mi grupo. Los demás grupos, hagan lo que quieran.

En América Latina y en México, va a estar difícil acercar a estos territorios que ya se alejaron demasiado. Las políticas de transporte, de infraestructura pueden favorecer el acercamiento de las personas. Para acercar socialmente a las personas se tiene que trabajar en la base de los valores democráticos: los derechos. Se tiene que volver a hacer los pactos sociales locales que puedan promover la seguridad ciudadana.

La estrategia de seguridad ciudadana, partiendo de un diagnóstico local de las condiciones iniciales es lo básico para iniciar una política de cohesión social local eficaz. Primero se tiene que hacer un diagnóstico de cada uno de los pilares de la cohesión a nivel municipal: cuales son los grupos vulnerables en el territorio. En un segundo se hace el diagnóstico participativo: los actores sociales locales presentes en el territorio definen sus problemáticas y prioridades de prevención social y de cohesión. Los grupos vulnerables tienen que participar en hacer su propia política. Están de por medio cuestiones de gobernabilidad local: puede haber problemas de politización de estas iniciativas locales. Por ello es muy importante la manera en la que se van a realizar estas reuniones de preparación del diagnóstico. Las reglas tienen que incluir la escucha, de respeto e inclusión del punto de vista de cada grupo, por ejemplo los jóvenes, usar herramientas de mediación y solución alternativa de conflictos, para volver a construir democracia y cohesión social locales. Los ciudadanos solamente podrán identificarse con políticas si se toma en cuenta su opinión y sus necesidades.

Partiendo del ejemplo de los derechos de la mujer en la ciudad, según ONU-Habitat, el Programa Safer Cities, las mujeres y las niñas podrían disfrutar de su derecho a una ciudad segura si:

- Pueden transitar por los espacios públicos y el transporte sin temor a ser asaltadas.
- No son víctimas de violencia hacia las mujeres, en el hogar o en la calle.
- No sean discriminadas y dónde sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales están garantizados. Esta es una afirmación clara de la relación entre cohesión social y seguridad ciudadana: los factores que destruyen la cohesión social son los mismos que los que destruyen la seguridad ciudadana. Aquí se subraya la importancia de hacer efectivos los derechos políticos, que asumíamos ya se estaban cumpliendo. En el caso de las mujeres y de los otros grupos vulnerables, hay que retomar las cosas desde un inicio.
- Participan en la toma de decisiones que afectan a la comunidad en la que viven.
- El Estado garantiza los derechos humanos de todos, incluidas las mujeres y las niñas
- El Gobierno estatal y local toma acciones para prevenir y castigar todas las formas de discriminación hacia las mujeres y las niñas y su acceso a la justicia.

Mesa 2: Derechos Humanos

Moderador: Dr. Gustavo Fondevila Pérez, Jefe de Misión del LCS II

Dr. Antonio Pigrau, Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Rovira I Virgili (Tarragona, España). Derechos Humanos y Cohesión Social.

Existe una necesidad de coherencia: las políticas de prevención no pueden ir por un lado, mientras que las políticas de derechos humanos vayan por otro. La definición de un marco general de un Estado que preserve los derechos fundamentales es el caldo de cultivo que va a permitir la eficacia de las políticas de cohesión social.

El marco de la actuación de los estados, se divide en dos grandes familias de normas de derecho internacional: las de la cooperación penal internacional y las del derecho internacional de los derechos humanos.

Desde la cooperación penal internacional, el punto de partida siempre ha sido la soberanía de los Estados para determinar su modelo de justicia penal, su catálogo de comportamientos prohibidos penalmente, el alcance de la jurisdicción de sus tribunales, desde el punto de vista territorial generalmente, pero también en otros casos en función de los principios de personalidad activa, personalidad pasiva, u otros.

Con la evolución del derecho y de la cooperación internacional por las necesidades de los Estados, se ha configurado una cooperación cada vez más intensa en el ámbito penal.

Desde finales del siglo XIX, se asumió la obligación de perseguir en común ciertos delitos cometidos en un contexto internacional, que afectan a distintos estados a la vez (como podría ser la falsificación de moneda por ejemplo) o también por la gravedad de estos delitos. Existe un conjunto de tratados internacionales suscritos voluntariamente por los Estados por los cuales se comprometen en perseguir en común ciertos delitos normalmente a través de sus propias jurisdicciones, determinando alcances concretos de estas jurisdicciones en su territorio. Cubren una gran gama de delitos, desde los más antiguos como la falsificación de moneda, delitos de tráfico de estupefacientes, delitos vinculados con alguna modalidad de terrorismo, u otros más recientes como la corrupción o el blanqueo de dinero. Estos tratados determinan acciones en

común pero no definen las penas, por lo tanto le corresponde al Estado introducir estos delitos en su ordenamiento nacional y completar las fases normativas necesarias para que sean realmente ejecutables.

Un segundo nivel, que coincidió cronológicamente con el primero, fue la cooperación para que los sistemas penales funcionen, que se basa en el hecho de que el Estado normalmente no llega con su propia jurisdicción a todos los elementos del crimen. Para poder juzgar un hecho que se ha cometido en nuestro territorio pero cuyo autor, testigos o pruebas pueden estar en el territorio de otro Estado, se requiere otra gama de instrumentos de cooperación, para la investigación policial, el procedimiento judicial e incluso el reconocimiento y ejecución de sentencias en el extranjero.

El último nivel de cooperación en el ámbito penal tiene que ver con la persecución de lo que la comunidad internacional ha definido como “crímenes internacionales más graves”, según la percepción subjetiva de lo que los Estados consideren como más grave. A lo largo del siglo XXI, los Estados han ido definiendo este núcleo de crímenes internacionales, que son los que están atendidos por la Corte Penal Internacional: crímenes de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Estos últimos tienen que ver con el concepto de conflicto armado, ya que son delitos como el homicidio, la violación, la tortura, la desaparición forzada que cometidos en un contexto de masividad, de generalidad o de sistematicidad, adquieren la dimensión de “crímenes internacionales más graves”.

En esta fase, los Estados también decidieron crear una Corte Penal Internacional (CPI). No es la primera: existen los antecedentes del Tribunal Internacional de Núremberg y los Tribunales especiales creados para el caso de Ruanda y de la antigua Yugoslavia por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pero esta Corte es la primera creada por un acuerdo internacional en donde todos los Estados pueden participar, que no mira al pasado sino a los hechos sucedidos a partir de su entrada en vigor. El Convenio de 1998 entrado en vigor en 2002 es un hito en la cooperación internacional de en materia penal. México lo ratificó en 2005. Este es el marco general, pero la CPI no está pensada para hacer todo el trabajo en materia de “crímenes más graves” sino que es complementaria a las jurisdicciones nacionales, quienes son las que en primer lugar son competentes para perseguir estos crímenes usando todos los medios posibles.

Esto explica que, a raíz del estatuto de la CPI en Roma, centenares de países firmantes han modificado su legislación: Constituciones, Códigos penales, leyes penales, procedimentales y en muchos casos, han adoptado el principio de jurisdicción universal. Es decir que ya no se toma en cuenta el lugar de comisión del delito la nacionalidad de los autores o de las víctimas para definir la jurisdicción nacional competente, sino que se debe perseguir el crimen por su naturaleza, independientemente de cualquier conexión con el Estado. Muchos han adoptado este principio en los último años, otra cosa es que los apliquen en la práctica. Países como España han experimentado retrocesos en estos últimos años en la aplicación de este principio.

El segundo bloque es el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados han conformado un conjunto de tratados internacionales en la materia, tanto en el ámbito universal como en el ámbito regional, como los Pactos internacionales de 1966 y en el contexto Latinoamericano la Convención de San José de 1969.

Los órganos convencionales creados por estos Pactos, como los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han elaborado un conjunto de decisiones, de casi-jurisprudencia y de jurisprudencia que establecen los criterios para definir si un estado cumple o

no estos tratados, con obligaciones negativas y positivas. Las obligaciones negativas del Estado lo comprometen a no vulnerar y no interferir en estos derechos. En el caso de los derechos civiles básicos (derecho a la libertad de asociación, de reunión, de manifestación), el Estado no debe interferir salvo motivos justificados.

También existen obligaciones positivas, de “hacer”, en dos sentidos. Primero se trata de adoptar medidas para que el cumplimiento de estos derechos sea posible y prevenir su violación. Incluso se ha dicho en el sistema interamericano y el africano recientemente que también se tiene que prevenir esta violación frente a los actores privados, por ejemplo recientemente unas decisiones relativas a Nigeria y Kenia, pone entre las obligaciones del Estado el de controlar lo que hacen las empresas extranjeras en su territorio, respecto de su trato a los derechos humanos.

Cuando hablamos de los derechos para la cohesión social, no todos son igualmente importantes: son más importantes los que permiten la subsistencia de las personas: los derechos económicos y sociales, y por lo tanto, las políticas públicas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. La desigualdad es una tendencia universal. Este año, la persona más rica de España, va a embolsar casi mil millones de Euros en dividendos: lo que cobrarían 100,000 españoles en el mismo año. La concentración de riquezas es un fenómeno mundial y las distancias entre personas se han vuelto obscenas.

Son importantes las políticas públicas destinadas a defender los derechos individuales, pero también los colectivos porque tienen que ver con cohesión social y subsistencia. Se trata de temas de protección de propiedades comunales, del derecho a la ciudad, derecho de nueva generación que probablemente en las elecciones municipales de España del próximo año va a ser uno de los temas estrella, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, su derecho a ser consultados sobre lo que se hace con sus recursos, etc.

¿Qué otra medida positiva hay para que los Estados cumplan con estos tratados de derechos humanos? Perseguir los crímenes, perseguir los delitos y luchar contra la impunidad. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han construido una amplia jurisprudencia, y no solo estos órganos, sobre lo que implica prevenir la impunidad en cuanto a obligaciones de investigar, en qué condiciones hay que hacerlo -hay unas reglas y criterios-, en cuanto a las normas legales que se deben superar o derogar para que esto sea posible, en cuanto a las medidas institucionales y a los obstáculos *de facto* que permiten esta impunidad. Todo esto está muy trabajado y desde su primera sentencia en el caso “Velázquez-Rodríguez” de 1998, la Corte Interamericana ya empezó a hacer hincapié en esto.

Concluyó aquí, esto sería el marco que permite a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, hay discrecionalidad, pero hasta cierto punto.

Dra. Eréndira Cruz Villegas Fuentes, Coordinadora de Atención de Derechos Humanos del Gobierno del estado de Oaxaca. Derechos Humanos y Cohesión Social: Caso Oaxaca.

Voy a compartirles una experiencia muy local en un Estado de la República mexicana, el segundo con mayor pobreza, rezago social y migración: Oaxaca. Actualmente tiene un gobierno de coalición que alterna a siete décadas de gobierno por un mismo partido.

Los derechos humanos son la base de toda democracia. Según el Consejo de Prevención de la Discriminación (CONAPRED), ocho de cada diez oaxaqueños nos reconocemos como indígenas. En Oaxaca la cuestión indígena tiene mucho que ver con la desigualdad social.

Iniciamos con dos años y medio de diagnóstico participativo con la sociedad civil, la academia, 118 instituciones de Estado de los tres órdenes de gobierno, el Alto Comisionado de Derechos Humanos y siete Agencias de Naciones Unidas, para entender las violencias en el Estado que definitivamente tienen una lógica distinta a la de los demás Estados. Encontramos varios tipos de violencia.

La primera es de tipo económica y tiene que ver con la gran desigualdad social y los procesos de inversión económica en la entidad, vinculados con las grandes empresas europeas en industria eólica y a las empresas canadienses en la empresa minera.

El segundo tipo de violencia se deriva de los procesos intracomunitarios. En Oaxaca no se dio un proceso como el de la revolución mexicana en el norte. Como resultado, hoy hay 480 conflictos agrarios sin resolver desde hace más de 60 años, sobre límites intracomunitarios o de límites fronterizos entre municipios. En Oaxaca hay 570 municipios, representando la tercera parte de los municipios del país.

Un tercer aspecto fundamental son los conflictos políticos y sociales por el orden postelectoral o electoral.

El cuarto nivel es la violencia vinculada con el narcotráfico. Afortunadamente por la densidad del tejido comunitario, este factor no ha logrado afectar a la población como en otras entidades, salvo en las fronteras, como en Veracruz o en la frontera con Chiapas, donde se ha detectado la presencia de este tipo de violencia, y otro factor vinculado por el paso de los migrantes.

El diagnóstico permitió entender la violencia como factor plural que se tiene que atender de manera integral y construir el plan estatal en cuatro ejes transversales indispensables para la prevención: indígenas, género, desarrollo sustentable y derechos humanos. Se enfocó en ocho sectores poblacionales: indígenas, mujeres, personas con discapacidad, comunidades afro-mexicanas, comunidades de la diversidad sexual, niños y niñas adolescentes, personas defensoras de los derechos humanos y personas adultas mayores.

Con esta planeación estratégica, se trabajó en una visión de estado, junto con asociaciones reconocidas como Incide Social, para diseñar una política de seguridad ciudadana. Para ello tuvimos que generar varios modelos, incluyendo un modelo de convivencia pacífica, alertados por las denuncias de las 123 personas migrantes desaparecidas encontradas muertas en 2010. Se trabajó una estrategia para atender los altos índices de violencia que se observan alrededor de las líneas del tren la Bestia, que viene de América Central, cruzando por 61 municipios de Oaxaca. Se inició un trabajo conjunto con el Gobernador del Estado, y un padre católico muy comprometido con el tema de migrantes (el Padre Solalinde).

El modelo de convivencia pacífica nos permitió articular por un lado países de origen (embajadas y consulados de los países de procedencia de los que pasaban por el Estado) para darles asistencia y apoyo. Segundo, por la competencia federal del tema de migración, se hizo un trabajo de vinculación. Tercero y más importante: se hicieron acciones de fortalecimiento de la sociedad civil en colaboración con los presidentes municipales. Se hicieron acuerdos con el Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito de Naciones Unidas, con el Alto Comisionado para Refugiados, el ACNUR, la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de la Alta Comisionada para Migrantes, ONU-Mujeres y UNICEF para generar estos procesos de intervención múltiple.

Primero se hizo un gran censo, incluso antes de la nueva Ley General de Migración, de todos los Programas que teníamos como Estado. Existían 93 Programas sociales dispersos que integramos en el Programa Bienestar que incluye 5 Programas para niños, adolescentes y adultos mayores, enfocado a la derechohabencia a programas sociales y un mecanismo de garantías de no repetición, con policías e instancias de procuración de la justicia. Generamos un protocolo para atender los casos de migrantes y capacitando a los juzgadores sobre la cuestión de los migrantes, porque aún el nuevo sistema acusatorio adversarial es muy complejo para los que solo están de paso. No se trata de castigar a la persona por su condición de pobreza, sino de atender a las víctimas, sin victimizar y re-victimizar a las personas, sino castigando a sus depredadores.

En definitiva, el Programa permitió:

- hacer un programa integrado,
- tener un modelo de intervención múltiple en 64 municipios, con procesos de inversión en infraestructura, salud – incluyendo un centro itinerante con Médicos sin Fronteras,
- tener un protocolo integrado que define las políticas respectivas de la policía municipal, estatal, la procuraduría con especialidad en migrantes, y el proceso de vinculación del poder judicial
- generar un acuerdo de paz entre los presidentes municipales, como pacto de no agresión y de vinculación

El mandato del gobierno estatal acaba en un año y medio por lo que ya estamos en la sistematización del proceso, dejando mecanismos de seguimiento, a través de un sistema de indicadores y monitoreo para que se pueda dar continuidad conjuntamente con la sociedad civil.

Todavía hace falta fortalecer la vinculación con los Programas federales, pensando en que los migrantes no tienen acceso a servicios de salud de segundo nivel por falta de acuerdos con los Programas federales. La Ley estatal de Buena Hospitalidad para Migrantes debería inspirar la Federación. También se tienen que robustecer las instituciones independientes de derechos humanos para garantizar la ejecución de estos sistemas múltiples y aún existen fuertes limitaciones presupuestales.

Primer Secretario Erasmo Alonso Lara Cabrera, Director General Adjunto de Casos de Democracia y Derechos Humanos SRE.

El contexto del Laboratorio de Cohesión Social fase II es la relación de diálogo político y de cooperación en materia de derechos humanos entre la Unión Europea y México.

En materia de diálogo político se dieron 4 sesiones sobre derechos humanos desde 2010. En esta última sesión, se habló de empresas y derechos humanos y de los derechos económicos sociales y culturales. Destaca en estos últimos años la profundización del diálogo con la participación de la sociedad civil europea y mexicana. Este diálogo ha permitido la evolución conjunta del componente de cooperación que inició en 2004 con actividades de promoción y difusión de derechos humanos y capacitación a instituciones.

México está muy bien posicionado en materia de derechos humanos, colaborando con muchos organismos internacionales y de la sociedad civil, que nos ha permitido identificar retos y tratar de atenderlos de la mejor manera. Desde la reforma constitucional de 2011, México cuenta con nuevos instrumentos en materia de Derechos Humanos, que impulsaron distintas reformas legislativas, como la Ley de Amparo por ejemplo, o la reciente Ley sobre los Derechos de las

Niñas, Niños y Adolescentes, así como distintos Programas de política pública, desde el Programa Nacional de Derechos Humanos hasta el Programa Especial de Migración.

Existen por un lado recomendaciones internacionales y por otro, herramientas nacionales. El reto ahora es hacerles trabajar conjuntamente: aquí es dónde herramientas como el Laboratorio de Cohesión Social tienen un papel importante.

La arquitectura de esta nueva Fase del Laboratorio es algo compleja. Se basa en el acuerdo de financiamiento entre AMEXCID y la Unión Europea de 2013. Tiene distintos componentes en Oaxaca, San Luis Potosí y componentes importantes en materia de Derechos Humanos, prevención de la violencia y la reforma del sistema penal que están en fase de construcción. En este andamiaje dónde entran creo que se pueden tener resultados muy interesantes a los cuatro años que termine el proyecto.

En el componente de Derechos Humanos, el Laboratorio busca promover la armonización del marco nacional con el internacional, en los distintos ordenes de Gobierno y entrar a esta fase de implementación, de aplicación de las herramientas. Con el Laboratorio nos hemos enfocado mucho en los derechos civiles y políticos, quizás sea el momento de entrar de manera más integral en los derechos económicos, sociales y culturales. De momento, las dos principales líneas que trabajaremos a inicios del año 2015 serán los derechos de la niñez y de la adolescencia, y empresas y derechos humanos.

En el primer aspecto, la nueva Ley es muy ambiciosa y al ser una Ley general, va a implicar una coordinación continua entre el nivel Federal y el nivel Estatal. Se creo un Sistema Nacional de Protección los Derechos de la Infancia dónde participa los Gobernadores. El Laboratorio de Cohesión Social nos permitirá contar con un diagnóstico de los retos para la implementación de esta Ley, las necesidades de capacitación que conllevará, una dinámica de trabajo con actores claves internacionales y de la sociedad civil y la creación de un sistema único de información para el sector.

En el tema de empresas y derechos humanos, contenido en el Programa Nacional de Derechos Humanos, buscamos establecer una relación con actores con los que no acostumbramos trabajar: las empresas. El objetivo es que, por medio de publicaciones y foros, los actores no tradicionales se apropien de la lógica de Derechos Humanos de ellos en la lógica empresarial, por ejemplo como se menciono anteriormente, en temas indígenas, de tierras, etc.

Tenemos actividades complementarias por ejemplo en la cuestión de migrantes, con leyes muy progresistas. Ahora el tema es como, desde Cancillería podemos contribuir a que estas normas se usen y se implementen en los Estados y con las distintas dependencias del Gobierno federal.

Por último, todos estos temas tienen el matiz de la prevención social de la violencia, del nuevo sistema de justicia penal y el Estado de derecho. Somos una parte, pequeña pero importante, de este ambicioso proyecto.

Mesa 3: Seguridad Ciudadana y Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2:14

Moderador: Dr. Alejandro Hope, Consultor en materia de Seguridad.

Dra. Clara Jusidman, INCIDE Social. Factores Estructurales: Elementos Sociales de las Violencia y la Delincuencia

Tenemos 11 años trabajando en una organización civil que hace investigación para la promoción de política pública. Desde 2013, empezamos a trabajar los orígenes de las violencias en Ciudad Juárez por la vizibilización de los feminicidios en esta ciudad. Se analizaron cuatro áreas metropolitanas y 120 diagnósticos municipales en distintas regiones, que no permitieron entender más acerca las causas estructurales de las violencias en términos sociales, económicos y culturales. Lo que pudimos observar es que a pesar del discurso sobre derechos humanos y cohesión social, las políticas públicas nos llevan al sentido opuesto. Comentaré tres hipótesis generales.

En primero, la violencia y la delincuencia dependen varias causas. Todos contribuimos por comisión o por omisión, a la construcción de personas, espacios y grupos violentos, como padres, políticos, maestros, empresarios, profesionistas, comunicadores, activistas, líderes, etc. Las relaciones sociales en México son violentas. En los seres humanos que estamos construyendo, dominan más las pulsiones de muerte que las pulsiones de vida.

Existen cinco tipos de factores de violencia: económicos, culturales, territoriales, institucionales y sociales.

1. En términos económicos, el precario desempeño de la economía mexicana en la generación de empleos formales con niveles de ingresos suficientes para una vida digna coincide con un momento demográfico caracterizado por una elevada proporción de jóvenes entre 15 y 29 años. Esto generó bajas tasas de empleo de la económica formal, una contención del nivel salarial: el salario mínimo en este país actualmente es una cuarta parte de lo que era en 1975. Por ende, hay claramente un incremento de la informalidad: 60% de la población económicamente activa.

Otro factor económico fue la liberación en 1992 del mercado de tierras y mercados agrícolas que cambió la política mexicana de apoyo al campo y provocó un masivo desalojo de personas y familias de la pequeña producción agropecuaria y el aumento de las migraciones. En el periodo 2000-2006, perdíamos sistemáticamente medio millón de personas que iban hacia Estados Unidos. Otro factor que influye en la cohesión social es el debilitamiento de ejido y del trabajo comunitario, por la subdivisión y venta de las tierras. También se observa la ocupación de tierras por las empresas para los desarrollos inmobiliarios, empresas que rentan tierras para la exportación, empresas mineras o de producción de energía. El campo ya no contiene a los pequeños productores agrícolas, que migraron espectacularmente a las ciudades.

Otro factor económico es cambio tecnológico con mercados desregulados. Existe un mercado global de drogas, armas, personas, minerales y recursos naturales. Hay una crisis del sector financiero que impacta la economía real, como en el sector de vivienda o de los precios de los alimentos que afectan los derechos fundamentales de las personas. Ciertas empresas se coluden con el crimen organizado y expulsan a comunidades de sus territorios, por ejemplo en los Estados de Sinaloa o de Chihuahua, donde las empresas y el crimen organizado expulsan a la gente. Aumenta la precarización e inseguridad en los mercados de trabajo: el empleo ya no es seguro, ni la seguridad social, ni las pensiones. La desregulación de los mercados, la privatización de empresas del Estado, la especialización en la economía de exportación maquiladora provocan modelos terriblemente dañinos para las personas y las familias, como se observó en el caso de Ciudad Juárez.

2. Factores territoriales

Existe una fuerte pelea por los recursos naturales y por el territorio de parte de las empresas inmobiliarias, turísticas, mineras y de energía, entre otros, provocando el despojo de

comunidades, familias y personas (250 000 personas aproximadamente) de sus territorios por los intereses de estas empresas.

Se constata una promoción intencionada del terror y del miedo, destrucción del tejido social y de los factores de contención de contención social de las violencias en las comunidades, con un aumento de los conflictos territoriales y entorno a las fuentes de agua, particularmente en el norte, dónde el recurso esta disminuyendo y hay una utilización de agua para propósitos empresariales sin que las empresas traten sus aguas negras. Son los conflictos ambientales en el territorio.

Otro tema son grandes movimientos de población en el territorio y hacia el exterior. El modelo de crecimiento urbano actual es insostenible: acelerado, irracional, horizontal, segmentado, excluyente, sin planeación, sin ordenamiento e inhumano. En el proceso de descentralización, se paso a los municipios la función de control del territorio sin que tengan la capacidad de enfrentarse a las grandes empresas inmobiliarias, que siembran desarrollos habitacionales en todo el país con un modelo de casas individuales muy pequeñas que tienen hacinamiento al interior pero también de viviendas, que destruye la cohesión social y deriva en el abandono de viviendas e infraestructura. Hoy abría 5,000,000 de viviendas abandonadas en el país.

3. Factores culturales

Se mantiene la construcción cultural y social de género: mujeres cuidadoras, objeto y pasivas y hombres proveedores, sujetos y activos frente a una realidad económica que cambio.

Hay cambio en las uniones: los jóvenes están retrasando la edad del matrimonio. Construyen uniones consensuales que aumentan la fragilidad y las rupturas de las relaciones de pareja. Aumentan de manera preocupante los embarazos juveniles no deseados y las tasas de suicidio entre jóvenes, particularmente en Campeche y Yucatán.

Los efectos en la familia y las relaciones del desempleo de hombres adultos es un fenómeno que genera frustración y violencia porque el hombre fue educado como proveedor. En muchas ciudades maquiladoras dónde se contratan a mujeres y hombres jóvenes, los hombres adultos que se quedan relegados, se vuelven un elemento de conflicto y violencia.

Se está verificando que hay un aumento de la violencia familiar y un aumento claro de las cargas de trabajo de las mujeres.

Otro factor cultural son los modelos aspiracionales promovidos por los medios de comunicación y de internet. Entre ellos, hay una promoción de la cultura del Narco, sobretodo en zonas como Sinaloa, Culiacán, Mazatlán, dónde se promueven valores como la generación de riqueza, el consumismo, el atractivo físico, la fama y la aceptación de la violencia como forma de vida.

4. Entre los factores institucionales crece la ingobernabilidad a partir de una arquitectura y capacidades municipales rebasadas y sin blindaje. Se han transferido muchas competencias a los municipios sin que se realice el cambio institucional correspondiente, excepto ahora la reelección, pero en general, no tienen las capacidades para defenderse del Narco.

Existe un funcionamiento corrupto y con impunidad de amplios sectores institucionales de la administración pública con partidos políticos que negocian recursos y plazas mediante las elecciones y en el poder legislativo.

5. Factores Sociales

Se está viendo la desestructuración del semi-Estado de bienestar que se estaba construyendo, y el cambio de políticas sociales de solidaridad y cohesión social por un modelo de beneficiarios individuales de los Programas de reducción de la pobreza. También se observa un claro deterioro de los servicios de educación, salud y seguridad social, que son la base de la cohesión social. Se expande la cobertura pero la calidad del servicio se deteriora como se ve en el caso del Seguro Popular.

Todos estos factores implican cambios en los agentes socializadores de los seres humanos y el surgimiento de nuevos agentes socializadores.

La transformación de las familias en términos organización, de estructura y uso del tiempo, se concentran en la generación de ingresos en detrimento de la economía del cuidado.

Las escuelas separan cada vez más a los docentes de los niños: ya no se ejercen acciones de afecto y psico-emocionales de apoyo a los niños. Los medios de comunicación juegan un papel de desarrollo de consumidores y clientes y de modelos aspiracionales materialistas.

En conclusión, hay varias generaciones de niños, niñas, jóvenes y adolescentes que crecen solos y reciben múltiples influencias de intereses privados para su formación como seres humanos. La reducción del tiempo de cuidado de las familias y del rol de contención y apoyo psico-afectivo de los docentes, la desaparición progresiva de los espacios de convivencia con los pares, convirtiéndose en una convivencia negativa, y un mayor espacio de la televisión, el mercado e internet en la formación de las nuevas generaciones.

En términos generales, las consecuencias son la aceptación de la ilegalidad, la corrupción, la violencia, la delincuencia y el riesgo como formas de conducta y de vida. Hay espacios de violencia crónica, exclusión y violencia hacia quienes no se someten a sistemas violentos (políticos, empresarios, familias).

Las políticas sociales actuales, en sentido opuesto a la cohesión social, individualizan. Estamos construyendo víctimas y victimarios. Aún en la cooperación técnica, a pesar de apuntar a la cohesión social, a la hora de la implementación el resultado es otro.

Carlos Cruz, Cauce Ciudadano, A.C. Factores de Riesgo Sociales y Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

El panorama que me antecede me permite profundizar en los factores de riesgo que afectan a los adolescentes y jóvenes y a los que estuvieron en conflicto con la ley, en su proceso de reinserción, rehabilitación y atención del daño.

Adolescentes y jóvenes son considerados como objetos de estudio y de atención: esta es una crítica directa a los que implementan Programas y a la academia. En general se plantea lo mal que están, pero no las capacidades que pueden tener para desarrollarse frente a la adversidad construida por la ausencia de las instituciones del Estado. No existen mecanismos de participación de las juventudes. Al contrario, las organizaciones están abriendo estos mecanismos de participación y de generación de confianza, por lo que tienen mayor cobertura.

Las políticas de prevención del delito pretenden reducir riesgos. Cotidianamente podemos ver como los programas de prevención del consumo y distribución de drogas están promoviendo el consumo: llegar a una escuela y explicar cuales son las características de cada sustancia

permite que los jóvenes identifiquen cual droga van a usar en determinado momento de su vida. Se observó como aumento el consumo de solventes en las escuelas secundarias en México, cuando se empezaron a dar conferencias que mencionaban que los solventes no salían en el la prueba del anti-dumping.

Estos efectos negativos tienen que ver con la falta de un sistema de protección, desarrollo y participación, y de un enfoque basado en los derechos de las y los jóvenes y adolescentes. Los mecanismos de ley no son suficientes, menos entrando a nivel de territorios. Nosotros trabajamos con jóvenes involucrados con la delincuencia organizada y no tenemos ningún mecanismo legal de protección ni para operadores, ni para los propios jóvenes que están tratando reinsertarse sin pasar por la cárcel. Existe en México la urgencia de crear un sistema nacional de desmovilización para que los jóvenes involucrados con el Narco en los territorios puedan salirse de estas actividades sin que se les mande a la cárcel, porque la cárcel potencia sus capacidades delinuenciales.

Existe un fenómeno de multi-marginación: pobreza, adolescencia, juventud y género. No es lo mismo ser pobre, que pobre y adolescente y mujer. El grupo de mujeres jóvenes pobres vive una exclusión mayor que la de los hombres, incluso en la criminalidad. Ellas son vistas como mercancía, no como parte de la acción sustantiva de las organizaciones criminales. Es la misma objetización que ha hecho el Estado en los distintos territorios con las mujeres, haciéndolas invisibles. Vemos en estas últimas semanas que las mismas mujeres jóvenes reclaman más políticas de segregación, pidiendo transportes públicos y espacios exclusivos para ellas. No obstante, en largo plazo vemos que su demanda es: “¡No me segregues a mí! Aplica la Ley. Castiga a aquellas personas que están causando violencia contra las mujeres”.

La concepción adultocéntrica de las políticas hacia jóvenes y adolescentes es parte del problema: el mundo adulto piensa por los jóvenes. Como organización, consideramos que de los 25 factores de riesgo definidos para los jóvenes, al menos 18 están construidos por el mundo adulto. La pregunta hoy es como trabajar inter-generacionalmente a partir de las experiencias de los jóvenes, pero también con la sabiduría de los adultos, porque si no se logra esta conexión entre generaciones, lo único que vamos a conectar, son reclamos.

Hay un aumento de la violencia de género, de violencia en el noviazgo y de la violencia contra las mujeres. En los territorios, las víctimas nos señalan la violencia contra las mujeres y el uso de hombres en la estructuración de la violencia organizada, contra las mujeres. En el último año, trabajamos con centros de reclusión. Observamos que la condición de mujer reclusa por causas relacionadas con la delincuencia organizada, es sumamente distinta a la de los hombres. Los procesos judiciales contra las mujeres son mucho más agresivos y en muchos casos tienen que ver con los vínculos de afecto que construyen ellas con hombres relacionados con el crimen organizado, en donde muchas veces ellas quedan castigadas y los hombres son liberados. Muchas explican: “Estoy aquí por amor”.

En los territorios se observa el aumento de la diversificación de los delitos de las juventudes que no tienen que ver con el narcotráfico.

Por último, existe un tema de desorganización social. En los territorios se ve como algunas organizaciones están haciendo prevención primaria en las escuelas con niños, prevención secundaria en el espacio público, pero estas acciones y las organizaciones que las trabajan no están conectadas. En muchos municipios nos encontramos con dificultades para realizar proyectos de arte urbano, porque la norma local más elevada (Bando de Buen Gobierno), establece que pintar una casa es un delito, aunque el cabildo o el Presidente Municipal no estén

facultados para definir delitos, solamente faltas administrativas. Muchas organizaciones que trabajan con los recursos federales del PRONAPRED, no lo pueden operar en el territorio. Es necesario armonizar los bandos de gobierno con las necesidades de nuestras juventudes en el marco de asociaciones de municipios, para que se homologuen los criterios básicos para los trabajos de prevención.

En nuestra organización, hace 7 años que estamos dejando de trabajar sobre los factores de riesgo: ellos van a seguir allí por muchos años. Lo que estamos identificando son los factores de protección. ¿Como trabajar estos factores? ¿los procesos de resiliencia? ¿de autocuidado? ¿Los patrones de enfrentamiento eficaz de los adolescentes ante la adversidad? y por lo tanto ¿Cómo generar estilos de vida saludables y seguros, pacíficos y democráticos?

La percepción del riesgo de los adolescentes y jóvenes es la que les lleva a tener conductas de riesgo. Por ello, en el trabajo directo no trabajamos con los jóvenes en reclusión, involucrados con la delincuencia organizada o en el mundo de las pandillas, sino sobre la vulnerabilidad a la que están expuestos. Por otra parte, en el análisis político de los municipios, al usar el enfoque de vulnerabilidad de los jóvenes, no hay enfoque de derechos, sino un enfoque asistencialista, cuando se debería trabajar con ellos desde la perspectiva del desarrollo, de la protección y de la participación.

Frente a la criminalidad, hay cuatro factores que inhiben la resiliencia comunitaria e individual:

- la corrupción
- el autoritarismo
- la indiferencia ante la desgracia
- la impunidad

En un país como el nuestro donde diversos territorios presentan una descomposición total del tejido social, si no hacemos las acciones de prevención social y de prevención del delito junto con el combate a la corrupción política y al autoritarismo, si no provocamos que la gente se movilice ante los sucesos y si no vencemos la impunidad, vamos a seguir enfrentando Ayotzinapas todos los días. Esto es sumamente urgente. Si no combatimos estos cuatro factores, de nada sirve. Las experiencias de Italia y Colombia lo respaldan. Si combatimos la corrupción política de los presidentes municipales, gobernadores, integrantes de gobierno de los tres órdenes, podemos incurrir en la operación de los grupos criminales en los territorios, porque sin esto, su operación se hace más difícil.

Alguna vez aquí en la Ciudad de México, un chico me dijo: "Mira Carlos, no puedes para lo que está sucediendo. Si tu rescatas 40, yo contrato 80. Si rescatas 80, contrato 200. Si rescatas 200, yo contrato 400 y no te vuelvo a dejar entrar al territorio." Si no desmantelamos las finanzas y la corrupción política, de nada va a servir lo que estamos haciendo.

Dra. Eunice Rendón Cárdenas, Directora General de Coordinación Intersecretarial de la SPPC. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y Coordinación Institucional.

Me gustaría concentrarme sobre los retos que hemos encontrado en la operación del PRONAPRED, en el territorio y aportar algunos elementos sobre como los podríamos abordar.

Para poder atacar los factores de protección, se requiere abordar los factores de riesgo. Necesitamos entrar más al nivel local, en los procesos de toma de decisiones individuales, familiares, comunitarias, en la forma la que están influenciados por antecedentes y dinámicas

personales o comunitarias. Estos factores de riesgo como en las teorías de prevención situacional, fueron incluidos en el marco conceptual del Programa.

Como pasamos de esta prevención universal a sistemas más específicos como por ejemplo de prevención secundaria, enfocadas grupos de riesgo, o terciaria, dirigida a aquellas personas involucrados en procesos judiciales y que tienen un impacto mayor en la prevención.

Es necesario trabajar en sistemas de información con datos desagregados a nivel local. Muchas veces, aquí y a nivel internacional, la prevención social se sigue midiendo con incidencia delictiva, tasas de homicidios, que son útiles pero no suficientes. Existen otros indicadores, como las dinámicas comunitarias que la prevención social está atendiendo. En México, a través del INEGI, estamos levantando la primera encuesta nacional de prevención social y cohesión social (82 250 hogares) para poder analizar estos factores de riesgo a nivel individual, familiar, comunitario y entender estas dinámicas y percepciones comunitarias. Creemos que nos va a permitir focalizar mejor el PRONAPRED.

Por otra parte, existe el reto de sistematizar los diagnósticos comunitarios existentes para que puedan ser aprovechados en la política de prevención. El Centro Nacional de Seguridad concentra muchos de estos diagnósticos, algunos buenos, otros menos y todos en papel, lo que complica la sistematización. Por ello, generamos una plataforma que vamos a inaugurar en dos o tres semanas, en conjunto con la Secretaría de Hacienda, dónde se va a concentrar toda la información existente sobre factores de riesgo y de prevención. También nos va a permitir hacer perfiles de riesgo por municipios y focalizar mejor el recurso.

Aquí se encuentra otro reto: como trabajar con los municipios a nivel local. Esta nueva plataforma nos va a ayudar en la rendición de cuentas de los fondos del Programa. En esta plataforma podremos hacer público a quién se contrata, cuanto cuesta, etc., para permitir mayor transparencia. También integrará una aplicación ciudadana para la verificación de cada acción del Programa. Muchos Estados ya integraron sus informes al sistema.

En la coordinación con la nueve Secretarías de Estado, se identifico que varios Programas erraban en su focalización. Existían buena políticas de salud, educación etc., sin embargo no llegaban a la gente. Se modificaron las reglas de operación de 40 programas y se diseñaron nuevos, para alcanzar a estas poblaciones. Por ejemplo, para atender el bono poblacional de los 38 millones de jóvenes del país, decidimos asociarnos con la Secretaría de Economía para fomentar que los jóvenes de los Polígonos del Programa apliquen al Programa de Apoyos Productivos, creando un modelo de interlocución con ellos. Se involucraron a los jóvenes, no como receptores sino como actores de la política. En Ciudad Juárez, trabajamos con jóvenes que hacían grafiti y sacamos una marca para que hagan ropa, en conjunto con una maquiladora. Los vio un empresario del Paso y hoy ya ganaron tres premios internacionales de su primera película de animación. En Morelos, generamos una empresa con jóvenes con patinetas, que ya están construyendo todos los Skate Parcks de Estado. En Durango, hicimos empresas de serigrafía con ex pandilleros, con atención sico-social hacia los niños. En Tierra Caliente hicimos cooperativas de deshidratadoras de frutas, con la Secretaría de Economía y del Trabajo y 200 mujeres viudas y víctimas de la violencia, con atención sicosocial y de salud, con el Estado y el Programa federal Espacios Públicos.

Se deben seguir canalizando programas federales hacia proyectos productivos en el territorio. Hay 130 000 millones de pesos etiquetados en las Secretarías que cada vez tiene que verse

más en el territorio. También existe el reto de que los gobiernos locales vean estos programas como parte de su política de seguridad local, porque muchas veces los siguen viendo como de desarrollo social. Hay que cambiar el enfoque hacia la prevención social de la violencia para que estas acciones tengan impacto en los territorios.

Mesa 4: El papel de los juzgadores en la construcción del Estado de Derecho: La Experiencia Europea

Moderador: Lic. Gerardo Esquivel, Director General Adjunto de Enlace Jurídico y Legislativo de la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos, SETEC. (02:07:07).

Mtra. Erika Bardales Lazcano, Directora General Adjunta de Estudios y Proyectos Normativos SETEC. La Reforma Constitucional del 18 de junio de 2008.

El trabajo en políticas públicas de prevención social de la violencia y sistema de justicia penal involucra el sistema de corte oral y acusatorio que tiene origen en la reforma del 18 de julio de 2008. Permitió el cambio de los juicios orales y la existencia medidas de fortalecimiento del procedimiento penal en la prevención, procuración, administración y ejecución de las sanciones penales.

El cambio del juicio de corte oral y acusatorio se basa en cinco ejes.

El primero de ellos es que cambia la dinámica del sistema de justicia penal para hacer frente a las crisis de confianza en las instituciones, y entre ellas, la justicia. Reconoce a nivel constitucional, principios como la presunción de inocencia y la inmediación, o el hecho de estar presente en el momento que el juez decide algo que atañe al inculpado, observar al fiscal o al Ministerio Público en su caso, a la defensa, a los testigos, para que se haga una justicia de cara a la sociedad, con transparencia.

La reforma también crea nuevos actores del sistema de justicia penal, como los asesores de la víctima, que van a ayudarla a hacer valer sus derechos durante el proceso y evitar una doble-victimización. También se instauran jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución, para garantizar el respeto a los derechos humanos durante todo el proceso permitiendo la “tutela judicial efectiva”. El juez de control vigila las actuaciones del Ministerio Público que puedan llegar a violar los derechos humanos. El juez de juicio oral va a resolver ante toda la sociedad, escuchando las pruebas, desahogándolas en este momento, escuchando los alegatos de las partes. Cuando existe una sentencia, el juez de ejecución de las sanciones evalúa y revisa que efectivamente la pena se este compurgando con respeto a los derechos humanos y que existan programas de reinserción social que favorezcan la prevención.

Van a cambiar las etapas del sistema de justicia. La etapa de la averiguación previa, considerada como oscura y secreta, ya no va a existir. La va a reemplazar una nueva etapa de investigación con una audiencias, dónde todos podrán asistir, incluso los medios de comunicación, actor fundamental en la denuncia de las violaciones a los derechos humanos.

Le seguirá una etapa intermedia que permitirá filtrar los medios de prueba obtenidos, valorando: quién dio la prueba, cómo, porque, si hubo tortura, violación de derechos humanos, si es una prueba ilícita o prohibida, etc, para evitar que las pruebas que infringen los derechos humanos lleguen a la etapa de juicio que determina la valoración de culpabilidad sobre una persona. En

la tercera etapa, la del juicio oral, las pruebas y los hechos están depurados con el control de un órgano jurisdiccional.

El segundo eje de la reforma incluye mecanismos de descongestión, creando alternativas diferentes a una sentencia: medios alternativos de resolución de controversias como conciliaciones y mediaciones en algunos casos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde la reparación del daño es el objetivo principal. Se llevan a cabo mediante acuerdo mutuo entre las partes y la decisión se basa en la “autocomposición” o voluntad de las partes. Si una de las partes no acepta el acuerdo, nunca podrá ser obligado. Si uno de los intervinientes prefiere un juicio, siempre tendrá este derecho: es irrenunciable.

La reforma también contempla criterios de oportunidad en los que el Ministerio Público podrá decidir en qué casos no continuar una investigación, siempre y cuando se garantice la reparación del daño y que la víctima no tenga oposición. En esta figura, se toma en cuenta el punto de vista de la víctima y del acusado o imputado. La “suspensión condicionada del proceso” es conocida como la máxima expresión de justicia restaurativa y tiene tres ejes: quién cometió el hecho, quién se vio afectado por el hecho, y la sociedad. El hecho delictivo infringe estos tres, preocupándose por la persona que cometió el hecho: ¿Porque robo? ¿Por qué mato? ¿Por qué salió del Pacto Social? En estos casos se suspende el proceso con dos tipos de condiciones: pagar la reparación del daño a la víctima, y cumplir una condición que impone el órgano jurisdiccional, como acudir a terapias para dejar de consumir drogas o alcohol, aprender un arte, un oficio, conseguir un trabajo, dejar de frecuentar determinadas personas o lugares. Es la primera vez en México que el sistema de justicia se preocupa por la persona que cometió el hecho delictivo. ¿Cómo sociedad que recibimos? Una sociedad integrada de manera armoniosa. Ahora bien, si no se cumple el plan de reparación de la víctima o la condición impuesta por el órgano jurisdiccional, se revoca el proceso y continúa el procedimiento ordinario en materia penal.

La reforma instaura otra figura más: la “acción penal por particulares”. Implica que como ciudadanos y bajo ciertas circunstancias, podríamos incurrir directamente ante el juez para intentar que se lleve a cabo un proceso penal. Se rompe el monopolio de la iniciativa de la acción penal a favor del Ministerio Público.

Para que estos cambios en la Ley sean efectivos en la realidad, se requieren políticas públicas que permitirán el respeto a los derechos humanos, la igualdad, y el Estado democrático:

- capacitación a los operadores del sistema para que sepan como llevar a cabo un debido proceso, aplicar correctamente un código nacional.
- difusión a la sociedad: tiene que saber que puede acudir a un medio alternativo, que antes que nada está la reparación del daño, que siempre tiene derecho a un juicio, y al respecto de sus derechos humanos en un proceso penal.
- infraestructura: las salas de juicios orales y de audiencias requieren tecnologías que permitan resguardar el proceso, para dar efectivamente derechos a un proceso de impugnación, apelación, amparo o algún medio de inconformidad.
- sistema de evaluación y seguimiento. El 75% de los Estados (24) han implementado o están por implementar el sistema de justicia penal. ¿Qué resultados se van a obtener? Se tiene que implementar un sistema de evaluación y estar pendientes de cómo mejorar esta implementación, tarea de la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal, que trabaja arduamente con los Estados y con la Federación. El 24 de noviembre de este año entrará en vigor en Puebla y en Durango el sistema de justicia penal de corte oral y acusatorio, y para el 30 de noviembre, las entidades

federativas contarán con la mayoría de la normatividad que tendrá como origen y fundamento darle vida a este sistema en cada una de las entidades.

Dr. Phillipe Texier, Magistrado Constitucionalista y de Derechos Humanos. El Sistema de Justicia Penal Europeo.

A partir del sistema francés, voy a tratar de compartir unas pautas para tener una justicia que efectivamente sea útil en materia de prevención del delito, del crimen y de la violencia.

El sistema penal francés está basado en una legislación muy antigua y que ha evolucionado muy poco. No se pudo pasar de un sistema inquisitorio a un sistema acusatorio. La investigación criminal, en Francia está confiada a la policía judicial. Allí empieza la primera contradicción porque administrativamente, esta policía depende del Ministerio del Interior, no del Ministerio de Justicia, ni del Consejo Superior de la Magistratura. Cuando ejerce sus funciones de investigación criminal, tiene doble jerarquía: por un lado el fiscal o procurador que dirige la investigación o el juez de ejecución, y por otro, el Ministerio del Interior. El fiscal del Tribunal dirige la investigación penal y decide del procedimiento y si llevar el caso directamente al "Tribunal correctionnel", equivalente a un tribunal de primera instancia en materia penal, o a la "Cour d'Assises" Corte penal compuesta por jueces y jurados: seis jurados en primera instancia y 9 en caso de apelación. Es una herencia de la Revolución francesa, pero el sistema mixto con jurados es un sistema interesante para varios países.

La acusación esta llevada en todos los niveles por el Ministerio Público jerarquizado y dependiente del poder político. Es una contradicción de nuestro sistema. La figura del Procurador general que existe en casi todos los países latinoamericanos no existe en mi país. Los procuradores o fiscales generales dependen del Ministerio de Justicia que teóricamente define las "políticas penales", que permiten que se aplique la misma norma en todas las jurisdicciones del país y prohíbe la intervenciones directas del juez en casos individuales, que mi experiencia de 40 años de juez me enseñaron que sí existen.

La presencia del abogado defensor esta prevista en todas las etapas del proceso hasta un pasado muy reciente, el abogado de una persona no podía asistir en la fase policial, hasta cierto punto. El proceso de Habeas Corpus o de amparo muy familiar en América Latina, no existe en Francia. Ahora, si hay una comparecencia directa, el tribunal decide la puesta en libertad o encarcelamiento provisional y en casos criminales, otro juez ("juge des libertés et de la détention") decide sobre la libertad o encarcelamiento. Esta figura fue creada recientemente para evitar la acumulación de funciones del Ministerio Público que investigaba e encarcelaba.

El procedimiento ante un Juez de instrucción ocupa entre 5 y 10% de los casos, cuando se trata de casos muy complejos, particularmente graves o que requieren una investigación particular como peritajes. Durante la precedente legislatura (2007-2012), el gobierno quiso suprimir el juez de instrucción criminal y confiar la investigación penal al Ministerio Público. Afortunadamente no se hizo, porque el Ministerio Público no es realmente independiente.

Sobre las ventajas del sistemas acusatorio o inquisitorio: cada uno tiene defectos y cualidades. Por ejemplo, se ve que en el caso de la justicia de Estados Unidos, se crea una justicia de dos velocidades: una para pobres y otra para ricos. ¿Cual es el sistema que permite una mejor prevención? Cada país tiene que adaptar su sistema a la realidad nacional. Ahora bien, a falta de respuestas, se pueden dar pistas de reflexión.

En primer lugar, es indispensable dotar el aparato judicial de medios económicos que permitan un funcionamiento decente. Se necesita un número suficiente de jueces, magistrados y funcionarios de justicia, palacios de justicia o tribunales decentes, medios de investigación, funcionamiento eficiente y formación de la policía judicial.

En segundo lugar son necesarias las garantías de una justicia independiente, que funcione sin miedo ni presiones, con un sistema de carrera judicial garantizada. Esto implica una formación inicial y permanente, una escuela de judicatura y carreras vitalicias. La manera de designar a los jueces es muy importante, como también su inamovilidad. Se requiere que un juez no se pueda cambiar por una decisión que no le gustó al gobernador o al jefe de Estado.

Tercera obligación: una defensa libre y eficiente, como garantía de acceso de todos y en particular de los más pobres a la defensa y a la justicia. Esto implica gastos de parte del Estado: garantizar la defensa gratuita de los más pobres implica la construcción de un sistema que permita remunerar defensores.

Finalmente se necesita una reflexión sobre la pena. En Francia hay una reforma legislativa en curso. La idea principal de esta reforma es que la cárcel no es la única sanción posible, y para los delitos menores, las medidas educativas, medidas de control exterior, de formación, rendición de cuentas, indemnización de la víctima, etc. pueden ser por mucho preferibles al encarcelamiento. Perder el empleo o el contacto con la familia puede ser para un delincuente ocasional, definitivamente dañino: en materia de prevención, des-socializarse es contraproducente. Cuando en última instancia se usa la cárcel como método de sanción, esta no puede convertirse en una escuela del crimen y del delito. Esto implica serias inversiones del Estado para atender la cuestión del hacinamiento, para lograr que cada preso este en una celda individual, lo cual no existe casi en ningún país, dotar los establecimientos carcelarios de medios para acompañar la detención y preparar la reinserción. Un preso va a salir algún día: hay que preparar esta salida, con talleres, sicólogos, escuelas para los más jóvenes, etc. Esto implica un compromiso serio de parte del Estado.

En Francia se está votando actualmente un proyecto de ley para crear una nueva sanción llamada “contrainte pénale”, sujeción penal, que en el caso de toda una serie de delitos menores, reemplazaría la cárcel por medidas obligatorias con control, con formación, con rendición de cuentas, etc. para evitar la cárcel que en muchos casos es el mal último.

La prevención de la violencia no pasa solamente por la justicia sino que la justicia tiene un papel marginal. Pasa por el Estado, por la sociedad en su conjunto. Se trata de políticas de educación, lucha contra la pobreza, lucha contra la corrupción: todo lo que se dijo hoy muestra que esto es fundamental. La justicia tiene un papel importante, pero muchas veces interviene demasiado tarde. La prevención llega antes de la comparecencia ante la justicia.

Dr. Nello Rossi, Procurador Adjunto de la Ciudad de Roma, Italia. El Sistema de Justicia Penal Italiano.

En Italia, el proceso penal y acusatorio es relativamente reciente (1988). Les voy a presentar algunas de las características esenciales de esta revolución del proceso. El proceso penal debe ser entendido a la luz de los aspectos esenciales del sistema judicial italiano. En nuestro país no solo se garantiza la independencia del juez, pero también la independencia del Ministerio Público y del fiscal, del poder político. Los jueces y los Ministerios Públicos son magistrados de la misma carrera y pueden en cambiar de una a la otra función en el transcurso de su vida

profesional. Soy ejemplo de ello: he sido juez de la Corte Suprema de mi país y ahora soy Procurador adjunto en Roma: he sido juez y Ministerio Público.

Los jueces y el Ministerio Público somos administrados y gobernados durante toda nuestra carrera por el Consejo Superior de la Magistratura, compuesto por dos tercios de magistrados electos por un Colegio de jueces y por un tercio de miembros nominados por el Parlamento. Está presidido por el Presidente de la República. Esto es una garantía de gobierno autónomo de la magistratura.

Esto es muy importante, porque el proceso penal en un marco institucional como este, puede funcionar de manera independiente y dificulta que se utilice como instrumento de control y represión, de dominio político, administrativo, de corrupción, de evasión fiscal, etc. De esta manera se obstaculizan las posibles derivas de los vínculos entre política y justicia que caracterizan nuestro país. La independencia del juez es garantía de la protección de los ciudadanos antes los abusos del poder de más fuerte. La independencia del Ministerio Público es la garantía de los ciudadanos ante los abusos del poder político.

El punto fundamental del proceso penal acusatorio, es la paridad entre el acusado y la defensa. Es importante averiguar que se respete en la secuencia del proceso penal: el hecho que el Ministerio Público se siente en la silla al lado del juez, es un símbolo de ello.

Hay que proteger otro principio fundamental, que es que la prueba se construye en el debate público, ante el juez, con la introducción de la "cross examination", el examen cruzado de los testigos, peritos, del acusado, entre ambas partes: el defensor y el Ministerio Público.

La garantía de que antes del proceso, exista una fase de investigación preliminar, en la cual el Ministerio Público coordina la policía judicial, pero solo recoge los medios de prueba que se podrán aportar en el proceso delante del juez, evita que se llegue al inicio del proceso con una idea preconcebida.

Hoy existen alternativas al proceso ordinario, que permiten un acuerdo entre el acusado y el Ministerio Público sobre la duración y tipo de una determinada pena, como en Estados Unidos. Otra alternativa al juicio adversarial es el juicio acelerado, que puede ser elegido por el inculpado sobre la base de la demostración de la culpa en la investigación preliminar.

El juicio se finaliza con la sentencia. No puede ser, como en Estados Unidos, un veredicto que carece de motivaciones, porque según nuestra Constitución, la sentencia debe ser motivada, explicando las razones de la absolución o de la condena. Esta sentencia puede ser apelada por cambios en el motivo de la sentencia, o ser objeto de un recurso a la Corte Suprema si va en contra de la ley penal, del proceso penal o cuando los motivos de la sentencia son inadecuados.

Otra garantía es la presunción de inocencia. Cada vez más se ha introducido un sistema de penas alternativas. Nuestra Constitución marca la función rehabilitativa de la pena, pero todavía existen muchas dificultades en este ámbito, entre ellas, el estado y las condiciones de nuestras prisiones, evidenciadas de manera negativa por la Corte Europea.

En el debate italiano se denuncia también la excesiva lentitud del proceso. Se debe a muchas causas, entre ellas al número de procesos iniciados. En nuestro ordenamiento existe la prescripción, como forma de extinción de motivo de la demanda por el paso del tiempo. Este principio es obligatorio para todos los tribunales, por lo que el acusado o preso cercano a obtener la prescripción puede querer alargar el proceso con la esperanza de alcanzar la prescripción. Esta garantía es menos efectiva para los migrantes y los acusados de delitos

menores, porque supone agotar todos los medios del sistema acusatorio, lo que implica una defensa adecuada y eficaz, dinero y esfuerzos. El proceso judicial, hace que los delitos de cuello blanco son más propensos a obtener la prescripción y quedar impunes que los otros.

Otro aspecto que deriva de la independencia y de la tardanza del proceso es que una parte importante del poder político busca reducir la independencia del poder judicial. Esta al debate una reforma del sistema que implicaría la responsabilidad civil de los jueces por faltas de interpretación de la ley, que ya existe en países anglosajones. El enfoque de prevención de la justicia solo será posible cuando se vea garantizado el acceso a un proceso justo y cuando la pena tenga la función de reeducación y rehabilitación que indica nuestra Constitución.

Mesa 5: La Construcción Social del Sistema de Justicia Penal de la Delincuencia a la Convivencia.

Moderador. Mtro. Alonso González Villalobos Director General de la American Bar Association-. Roli

Dr. Sneider Rivera, Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Políticas Públicas para la Convivencia y Cohesión Social, Universidad del Cauca, Popayán Colombia. La Construcción Social del Sistema Penal de la Delincuencia a la Convivencia.

He participado en varias reformas de sistemas penales en América Latina: integra la experiencia de Paz en Colombia y de otros sistemas en el mundo que han logrado mejorar los indicadores de convivencia. Me ha enseñado que el sistema penal es una construcción social, basado en dos tipos de racionalidades, dos formas de pensar la realidad del sistema penal: la racionalidad europea y a la otra, racionalidad americana, por sus lugares de origen.

La racionalidad americana, la nuestra, hace una construcción social negativa del sistema penal, basándose en un problema social: la criminalidad o delincuencia y sus causas. La racionalidad europea parte de un ideal, del propósito positivo de la convivencia y estudiando los instrumentos de convivencia y la interacción social entre actores.

La racionalidad americana da autonomía teórica y práctica a los problemas sociales: estudia las causas de la violencia, de la pobreza, de la delincuencia, tratando estos fenómenos sociales como si fueran naturales. Produce políticas reactivas orientadas a la gestión de la criminalidad o del problema social. La racionalidad europea considera que los problemas sociales carecen de naturaleza ontológica: no son fenómenos naturales, sino contruidos por los seres humanos. Produce políticas para gestionar riesgos sociales, no problemas sociales.

La racionalidad americana convierte la lucha contra los factores de la violencia en un instrumento de crecimiento económico: cada vez hay más jueces y abogados que viven de la lucha contra el delito y más empresas que se dedican a la gestión del delito. Al contrario, los países europeos identifican conflictos potenciales, permitiendo una mejor utilización de los recursos públicos, un gasto en justicia penal reducido.

La racionalidad americana trata de criminalizar los problemas sociales particularmente los de la juventud, a la inversa de la racionalidad europea. Para esta última, transitar de gestionar problemas a gestionar riesgos sociales requiere de tres instituciones válidas: el Estado, el mercado y la familia.

Los países europeos hicieron esfuerzos para hacer de la familia una institución viable, transitando de asunto privado a asunto y una prioridad públicos. Se desarrollan políticas de transferencias públicas hacia las familias permitiendo que sin importar su condición social, todas las familias de la sociedad tengan una renta básica mensual y que tengan acceso a un conjunto de servicios para construir familia. En el Salvador existen programas para aprender como construir familia, relaciones de pareja, como se debe reproducir la especie. Trabajando con las pandillas del Salvador, hubo el caso interesante de una chica pandillera, que estaba sentida con su novio pandillero porque iba a romper la relación con ella. Públicamente declara: “Voy a pegarle un hijo a ese hijo de puta!”. Los países con los mejores niveles de convivencia han logrado que la maternidad y la paternidad sean actos compartidos por la pareja. Otra política que hacen estos países es regular el tiempo de trabajo de los integrantes de la familia.

Entre los países que tienen un gasto público en familia: el de Suecia es del 3,2% de su PIB, Alemania, el 1,9%, Estados Unidos, el 0,7% y Colombia, el 0,4%. Entre los países que hacen un transferencias universales a la familia: en Suecia representa el 1,6% de su PIB, Alemania 1, 2%, Estados Unidos y Colombia no las hacen. Por 100 000 habitantes, la tasa de homicidios de Suecia es de 0,8, Alemania de 0,8, Estados Unidos de 6,3 y Colombia de 6,2. La tasa de jóvenes entre 15 y 29 años víctimas de homicidio, para Suecia: 0,6%, Alemania, 0,6%, para Estados Unidos, 13,1% y para Colombia de **8,1%**. La tasa de presos para cada 100 000 habitantes en Suecia y Alemania es de 60, para Estados Unidos son 750 presos y Colombia 300. El gasto en justicia de Suecia es de 0,19% del PIB, Alemania: 0,30%, Estados Unidos, el 1,2% y Colombia el 1,4% de su PIB.

En América se requiere un cambio de racionalidad. La familia puede ser un eje de cooperación de nuevo tipo para la convivencia y la cohesión social. El funcionamiento del sistema penal no depende de que sea oral o acusatorio: depende de que exista un acuerdo de convivencia en la sociedad.

Dra. Elena Azaola, Profesora e Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Prevención Terciaria en Centros de Reinserción Social.

Quiero compartir un estudio que recientemente realizamos a petición de la Subsecretaria de Prevención del Delito y Participación Ciudadana de la SEGOB, sobre adolescentes en conflicto con la ley en los Estados de Coahuila, Sinaloa, Hidalgo y Morelos.

Como conjunto de población, los jóvenes entre 14 y 18 años son diez millones todos sujetos a la Ley de justicia para adolescentes. De ellos solo 12,000 el año pasado fueron registrados por haber cometido algún delito y 5,000 de ellos por haber cometido un delito grave. Realizamos 270 entrevistas a estos jóvenes, sus familiares y a funcionarios. El estudio se centro en tratar de entender los factores que determinan estas conductas que llevan a la comisión de delitos graves, así como las instituciones que están conteniendo a estos adolescentes y cuales serían as características de una política más adecuada que permita su reinserción social.

La mayoría de los adolescentes entrevistados que comenten delitos tienen de 16 a 17 años. Solo 8% estaban entre 14 y 15 años. El 93% son varones. El 30% apenas se quedaron en algún grado de educación primaria y 52% se quedaron en algún grado de la secundaria. Estos niveles se relacionan con la baja escolaridad de los padres y la baja eficiencia de nuestro sistema educativo, que con mucha facilidad hace que los chicos abandonen la escuela, muchos de ellos quedando expulsados por mal comportamiento. La deserción escolar es un factor importante, ya que deja a los chicos expuestos a ser captados por la delincuencia.

Por supuesto, existe un conjunto de factores, y en cada caso existe un factor que pesa más que otro.

El factor de la escolaridad no es menos importante que la familia. El 47% de estos jóvenes abandonaron a su familia en algún momento por motivos relacionados con la separación de sus padres o con violencia en la casa dirigida hacia ellos o a otros miembros de la familia. Algunos regresaron temporalmente a su casa o algún familiar se hizo cargo de ellos. Un 12% de estos chicos, los más expuestos, se quedaron a vivir en la calle o solos. Vemos una serie de deficiencias y ausencias. En países desarrollados, cuando por alguna razón los familiares no se pueden hacer cargo de los jóvenes, entra el Estado o la sociedad. Aquí existe un cúmulo de deficiencias: familias que por alguna razón no se hacen cargo adecuado de los jóvenes, ausencia del Estado y de las comunidades.

Otro factor es que el 22% de los chicos no conocieron a su padre. En algunas circunstancias se hizo cargo un tío, un abuelo para sustituir esta figura pero no siempre. Otros guardan dolor y resentimiento por esta ausencia. Algunos de estos chicos se volvieron a la delincuencia organizada, convirtiéndose en sicarios o halcones y por 96%, trabajaban desde antes de los 14 años y alrededor del 40%, desde antes de los 12 años, haciendo los que los grupos les dijeran: matar, robar, secuestrar, etc. De estos adolescentes que estudiamos, el 35% están acusados por homicidio, el 15% por robos con violencia (22%) y el resto de ellos están por secuestro, tráfico de drogas, portar armas.

Cuales son las circunstancias de las instituciones dónde se encuentran?

No hay en estas instituciones programas educativos en las horas y con la calidad necesarias. Existen penas para adolescentes de 15 o de 20 años. Nadie puede pensar que el encierro puede hacer positivo a un chico que entra a los 15 años y sale a los 35, mucho menos a esta edad. No tienen las mismas consecuencias cumplir 10 o 15 años de cárcel para un adulto que para un joven que está apenas en formación: pasan los años en los que más podría adquirir habilidades y capacitación para salir adelante. Se invita a los Estados a tener una legislación adecuada con penas proporcionadas en función de la situación de los jóvenes. Ninguna política podría paliar a los daños profundos que estos chicos ya traían y que en lugar de permitirles resolver, estos años de cárcel en realidad agravan.

Dr. German Pérez Fernández Del Castillo. Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Derechos Humanos y Políticas Públicas para la Convivencia.

Desde hace mucho tiempo trabajamos sobre el malestar social. Hicimos la primera encuesta en México en el año 2000, trabajando la cohesión social.

En la Constitución de Maastricht, Artículo 4, se menciona la necesidad de tener una cohesión económica y una cohesión social. En esta época, cohesión social era capital social e integración. En Alemania, se incluyen a los inmigrantes con elementos mínimos de ciudadanía, se tiene que conocer el idioma, los derechos, las obligaciones y se arrojan al mercado. Se concentran en colonias dónde se construyen una serie de identidades distintas. En ciudades tan cosmopolitas como Berlín, son el 40% de la población. En Paris, Londres, Berlín, estas comunidades extranjeras mantienen sus lenguajes propios, sus culturas propias, sin que haya una integración. Hay dos partes para una integración que permite que progresivamente, culturalmente, emocionalmente, racialmente se integren los unos a los otros.

Llegando a la CEPAL, el concepto de cohesión social integró el concepto de pobreza. En el caso de México, no puede existir cohesión social considerando el sistema de impartición de justicia. Nuestra justicia sigue siendo hasta hoy, lenta, cara y selectiva. La defensoría es clave para los nuevos sistemas judiciales. La Suprema Corte del poder judicial tiene un presupuesto de varios miles de millones de pesos de los cuales 16 millones van a la defensoría. Una persona que no tiene dinero no tiene manera de ser defendida. Si la reforma no toma esto en consideración, no va a tener sentido.

Ninguno de los elementos de la cohesión social es suficiente por sí mismo. Por ejemplo, el factor pobreza: existen zonas de pobreza aguda con una cohesión social fuerte. Está la hipótesis fundamental de que a mayor cohesión social menor delincuencia y a menor cohesión social, mayor delincuencia, que desde mi punto de vista no queda demostrada. Es importante evaluar los programas y políticas públicas de prevención para establecer formalmente este vínculo.

El 92% de los delitos no se denuncian y el 95% quedan impunes. La exclusión social, el individualismo, la ausencia de capital social y la desigualdad en conjunto son obstáculos a la cohesión. Se identificaron factores de riesgos, como el embarazo temprano, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, el capital social debilitado, los espacios públicos descuidados, la exclusión social y el ambiente familiar deteriorado. Hay una institución que no ha sido suficientemente explotada en la transversalidad de las acciones que se están llevando a cabo: la infraestructura de la educación pública.

El gobierno federal actúa a través de las entidades federativas en la reconstrucción de la cohesión social, distribuyendo dinero a los municipios. Los municipios donde hay mayor incidencia delictiva son donde hay mayor influencia de la delincuencia organizada en los policías y en algunos funcionarios municipales. Muchos de los factores de riesgo se pueden llevar a cabo en las escuelas de la zona de competencia Estatal y donde se podrían dar programas de escuelas de tiempo completo, con mejor alimentación, espacios públicos al interior de las escuelas que es capital social. Se pueden hacer escuelas de padres para continuar con ellos la capacitación que se les da a los niños. Creo que estas acciones serían mejor dirigidas desde este orden de gobierno que desde el municipio.

Tribunales para el Tratamiento de Adicciones. Mtra. Ariadna Camacho Contreras. Directora de Área de Vinculación.

La política de prevención de la violencia se volvió prioridad nacional a partir de la toma de posesión del Presidente de la República y dentro de este Programa, la reforma del sistema de justicia penal a entrar en vigor en 2016.

Tenemos un alto índice de reincidencia delictiva y el sistema de justicia no está aprovechando las opciones de justicia alternativa estipulados en la Constitución para los primo-delincuentes. La modernización del sistema permitirá aprovechar estos mecanismos de justicia alternativa, atendiendo los factores de riesgo que afectan a los primo-delincuentes.

Con la Cetec y la Comisión Nacional de Lucha contra las Adicciones, exploramos varias posibilidades. Nos inspiramos del modelo norteamericano de Cortes de Drogas adaptándolo a México, para trabajar con primo-delincuentes en conflicto con la ley y con un problema de adicción. Partimos de un análisis en todas las entidades federativas para evaluar qué recursos de la Secretaría Salud (Centros de tratamiento) se podían aprovechar para poder atender esta

población. Incluimos al modelo americano un componente adicional de reinserción social, con una red de reinserción donde colaboran las instituciones de salud, se atienden problemas psicológicos, se atiende a la familia, se da capacitación para el empleo y se incluye la cultura, con el objetivo de esta población infractora no regrese por un problema de adicción.

Pudimos ver en Nuevo León que este Programa funciona para personas que cometían violencia intrafamiliar. Muchas veces las personas con un problema de alcoholismo, llegaban al proceso penal por un delito menor, salían y obviamente la golpiza iba a ser peor para los familiares. El sistema de justicia no tomaba ninguna carta en el asunto. Por ello, el Gobierno de Nuevo León inicio acciones para tratar con el autor del delito el problema de alcoholismo, de empleo, tratar psicológicamente a las familias y evitar la reincidencia. Este Programa no solo impactó en las personas sino a sus familias y sus hijos.

Por ello, empezamos a construir este modelo, desde la Subsecretaria de Prevención, con el apoyo de las entidades federativas. Nos enseñó que las penas tiene que ir de acuerdo al individuo. Tenemos que incluir Programas de justicia más humanos, basándonos en la justicia terapéutica. Si doy 15 años de cárcel a un adolescente ¿repercute de manera positivo en el individuo? ¿en la sociedad? Este es el análisis que debemos hacer. Nosotros pensamos que no es positivo enviar estas personas primo-delinquentes con problema de adicción a la cárcel, y que es mejor darles acciones contra adicciones y para el empleo.

Este Programa coordina a 5 dependencias federales: Justicia, Salud, Procuradurías, Defensoría Pública y la Secretaría de Seguridad Pública. Se está buscando la vinculación con la iniciativa privada para atender la parte del empleo. En Chihuahua, existe una relación muy estrecha con los empresarios. Están muy comprometido, porque están conscientes que si no atendemos a esta población, el impacto para ellos va a ser mayor porque van a tener más delincuencia. Ellos capacitan a estos reos. Ya existía un Programa en el que estaban dando seguimiento a los prisioneros que salían de la cárcel, por homicidio, por robo, por extorsión. Se hicieron exámenes en 15 personas y muchos están arrepentidos. Lo importante en los programas de justicia terapéutica es la evaluación de los riesgos: evaluar a estas personas y darles lo que realmente necesitan para su reinserción.

En el proceso tradicional de justicia, no se resuelve el conflicto subyacente, se da un resultado legal en un proceso de confrontación orientado al caso y al fallo y no a sus consecuencias. En un proceso de justicia terapéutica, se resuelve el conflicto y se da un resultado terapéutico en un proceso de colaboración de instituciones orientado al individuo.

Estos avances se dieron en el caso de los grupos con adicciones pero pensamos que el conjunto del sistema penal debería tender a estos resultados.

Consideraciones finales

Dr. Gianni Tognoni, Miembro de la Junta Directiva del Instituto Mario Negri

En el marco de mi estancia aquí en el Tribunal Internacional de los Pueblos en México y a la luz de lo que escuche hoy en estas diversas presentaciones, quiero presentar unas de mis reflexiones.

La primera es que en esta gran reflexión sobre la cohesión social, y especialmente es estos días de manifestaciones en México, se ve una disociación creciente de credibilidad. Se hacen tantas afirmaciones, nuevas pautas, guías, leyes, que aumenta la distancia entre los que las proponen y los que deberían recibir sus beneficios.

Como médico, pienso que la medicina debería ser uno de los componentes de la cohesión social, esto por varias razones. La medicina se ha convertido en uno de los indicadores de desigualdad. Hay una fractura en México y en muchos otros países entre los que pueden recibir los medicamentos nuevos activos y los que no pueden. El desarrollo científico aumenta la desigualdad. Para la economía, producir computadoras o producir medicinas, y esto nos lleva a la cuestión del acceso de los pobres a estos bienes.

Como lo decían Carlos Cruz y Clara Jusidman, como primer paso de la cohesión social la transparencia de los datos de un país, el hecho de no ocultar. En algunas de las ponencias, se veían datos sobre violencia en Colombia, pero México estaba ausente. Tiene que ver con la percepción por parte del Estado y también de los profesionales de la necesidad de datos y de su difusión. Los datos de salud de México se conocen menos ahora de lo que se conocían antes, de manera que es difícil documentar el aumento de la desigualdad y de los riesgos de la falta de cohesión social. En la guerra que se está dando contra el narcotráfico desde Calderón, hoy todos están preocupados por los muertos y las consecuencias de la guerra, como trastornos de estrés postraumático. Muchos de los niños de los que se han hablado son productos de la guerra, son enfermos de guerra.

Los jóvenes son una parte importante de la población mexicana, 38 millones, y es la población más marginalizada, que más está presente en la migración, el desempleo y la que más sufre estos trastornos. La enfermedad de la juventud no es física, sino social, de comportamiento y de muerte y por esto hay un número impresionante de muertos y muertas entre jóvenes y niños.

En este Programa de la Unión Europea, sería muy importante que existan dos indicadores: la visibilidad de los datos, porque en México hay una invisibilización de todo lo que tiene que ver con la vida de las personas. Se tienen que ver estos datos y poder averiguar que cuando una autoridad promete algo, se pueda averiguar que algo por lo menos se cumpla. Si hay un exceso de promesas sin cumplir, la cohesión social solo puede disminuir.

El otro punto es la comunidad. Algunos lo han hablado, entre ellos Carlos Cruz. Es importante en México hacer una conexión entre los tantos proyectos que existen, para que no sean cada uno fragmentos con su propia vida, y logren crear esta masa crítica, agrupar estos programas con diferentes objetivos alrededor de una visión común que permita crear un mínimo de cultura de cohesión. Falta recursos para conectar estos proyectos. En este sentido, se deberían crear indicadores de cómo se conectan los Programas entre sí.

Dr. Francesco Vincenti, Coordinador Internacional del Laboratorio de Cohesión Social México Unión Europea

Habíamos pensado en la creación de una instancia de reflexión que tenga carácter internacional: un instituto público de políticas públicas para la convivencia y la cohesión social, que logre recuperar esta colaboración de redes. Esta es la primera reflexión propuesta.

La segunda es un diseño y puesta en marcha de programas interdisciplinarios de formación en derechos humanos y políticas públicas para la convivencia, insertándose en dinámicas en marcha en otros países, para permitir el cambio de paradigma de cambio de racionalidad en la que profundizó el Profesor Schneider y viabilizar este sistema Estado-familia-mercado en México. También serviría para construir este programa de pedagogía social y de ingeniería cultural para la convivencia y cohesión social. México puede ser un ejemplo ante los ojos del mundo de una transformación profunda a partir de la toma de conciencia de sus ciudadanos y de la reconstrucción de un clima de confianza entre ellos y para con sus instituciones.