

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

Certamen de ensayo sobre derechos humanos



LIV Legislatura del
Estado de México



Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México

Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos
La seguridad pública como un derecho humano

ISBN:968-5278-10-5

Primera edición, julio de 2002

© Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Instituto Literario No. 510, colonia Centro

C.P. 50000, Toluca, México

Tels: (01722) 214 08 70, 213 08 83 y 213 08 28

Fax (01722) 214 08 80

Página de internet: <http://www.codhem.org.mx>

Correo electrónico: codhem@netspace.com.mx

Tiraje: 1,000 ejemplares

Edición:

Departamento de Estudios y Publicaciones
con la colaboración de Secretaría

Formadores:

Deyanira Rodríguez Sánchez
Jesús Alberto Santoveña García

Portada:

Deyanira Rodríguez Sánchez

Los trabajos publicados en esta edición, no expresan necesariamente el punto de vista de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El contenido es responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

PRÓLOGO	5
----------------------	---

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

VERÓNICA GUADALUPE VALENCIA RAMÍREZ.

El concepto de seguridad.....	8
Restricciones para el ejercicio del derecho a la seguridad pública.....	10
Ineficacia del sistema de justicia penal.....	12
La seguridad pública como un derecho humano.....	14
El derecho a la verdad y a la seguridad.....	14
El derecho a un juicio justo.....	17
El derecho a la reparación del daño y a la readaptación social.....	19
El derecho a la equidad social.....	20
El derecho a defender los derechos humanos.....	21
¿De manera particular se debe respetar el derecho a defender los derechos humanos?.....	21
Propuestas.....	22
Conclusiones.....	22
Fuentes de información.....	23

TRASCENDENCIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO EN EL ESTADO DE MÉXICO

ANA PAOLA CARMONA TENORIO

Introducción.....	24
Los derechos humanos	
Concepto.....	25
Naturaleza	25
Características especiales de los derechos humanos.....	26
Fuente de los derechos humanos.....	28
Los sujetos de los derechos humanos.....	29
La seguridad pública	
Concepto.....	29
Naturaleza.....	30
Fuente y fines.....	31

Marco teórico de la seguridad pública como derecho humano.....	32
Conclusiones.....	33
Bibliografía.....	34

CÓMO SE GESTÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ LUIS ARRIAGA ORNELAS

I. Palabras y usos.....	35
II. El primer paso: ¿Seguridad para quién?.....	38
III. Segundo paso: se desvanece el deber.....	41
IV. La era del bienestar: nace la demanda de seguridad pública.....	43
V. La seguridad pública, ¿Un derecho humano?.....	46
Fuentes de información.....	49

LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

FAUSTO ENRIQUE TAPIA FLORES

a) Un acercamiento a la democracia.....	51
b) Los ciudadanos en la democracia.....	53
c) Los derechos humanos en la democracia.....	56
d) La seguridad pública en las democracias modernas.....	57
e) Propuestas de solución.....	60
Conclusiones.....	62
Notas.....	64
Fuentes de información.....	66

P R Ó L O G O

Resulta innegable que en muchas partes de la República Mexicana, la situación de inseguridad pública que aqueja la vida de las personas se debe primordialmente a la expansión de la delincuencia y a los elevados índices de impunidad que aún prevalecen.

La criminalidad es un fenómeno que acompaña a la sociedad humana, en todo tiempo han existido y habrá individuos que por cuestiones intelectuales o desequilibrios neuróticos cometerán delitos y cuya integración a la colectividad resultará difícil; lo cual es sencillo de corroborar a lo largo de la historia.

En nuestro medio, un porcentaje considerable de la población considera que la criminalidad ha desbordado a las autoridades y que el fenómeno delictivo está fuera de control. A ello debe sumarse la poca confianza que la ciudadanía tiene en el trabajo de los órganos encargados de procurar justicia: un elevado número de delitos no son denunciados y cuando se denuncian, con suma frecuencia los afectados resultan doblemente victimizados por los propios servidores públicos.

Por otra parte, los delincuentes saben que es poco probable que los delitos sean denunciados, y en caso de que así suceda, es remota la posibilidad de que los ilícitos resulten adecuadamente investigados y castigados.

En este plano, es indispensable desterrar la impunidad más que acrecentar la severidad de las penas; de poco sirve la supuesta ejemplaridad de la pena capital, por ejemplo, si en este como en otros casos, hay espacio para evadir el castigo, pues se corre el riesgo, además, en un marco inacabado de procuración e impartición de justicia, de castigar a inocentes.

Es importante consignar también, que hemos logrado recientemente algunos avances en materia de seguridad pública en nuestro país. De conformidad con lo establecido por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública es una función a cargo del Estado cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Pero esto no queda allí, el ordenamiento en mención señala que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como con la reinserción social del delincuente y del menor infractor. De igual forma, establece las bases de la política nacional en cuanto a prevención, al expresar que el Estado se encargará de combatir las causas que dan origen a la comisión de los delitos y conductas antisociales, desarrollando programas y acciones que fomenten en la colectividad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

Como puede verse, ésta es una concepción nueva de la seguridad pública que supera el concepto anterior de seguridad preventiva, contemplada en el numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y circunscrita al ámbito municipal, para ampliarla a la prevención misma, la persecución, la impartición de justicia, además de la reinserción social. Esto involucra a los tres niveles de gobierno con el propósito de alcanzar los fines previstos por el sistema nacional, con la participación de la comunidad.

Este último aspecto es imprescindible para lograr un avance palmario en materia de seguridad pública, por tal motivo, mediante la puesta en marcha de programas específicos, en los que participen autoridades federales, estatales y municipales, más los diferentes grupos sociales, será posible incidir en las zonas más afectadas por riesgos delictivos e infracciones. Vale hacer hincapié en que la política de prevención, dada la complejidad del fenómeno, requiere del enlace de los esfuerzos de todos los ámbitos de gobierno a efecto de asegurar su eficacia.

De tal suerte que los programas deben contemplar estrategias que involucren a la sociedad por completo y no solamente al sector público, para que con una acción concertada, desde diversos frentes puedan disminuirse las causas de infracciones y delitos que se originan en el seno de la misma sociedad; estas acciones deben dirigirse a la persona humana tanto en lo individual como colectivo, en el plano laboral, educativo y cultural.

Pero para los propósitos antes enunciados se requiere como sustento de cualquier estrategia, una estadística que arroje luz sobre las condiciones y el comportamiento de la criminalidad en cada espacio geográfico, datos que permitan aplicar racional y eficazmente los recursos con los que se pueda contar.

Como puede verse, el asunto de la seguridad pública es complejo y amerita del concurso de la colectividad completa para su atención, por tal motivo y en razón de su trascendencia para la vida de nuestra entidad federativa, la H. LIV Legislatura Local y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, convocaron al *Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos*, teniendo como tema la seguridad pública.

En esta ocasión, los ganadores del concurso fueron: Verónica Guadalupe Valencia Ramírez, Ana Paola Carmona Tenorio y José Luis Arriaga Ornelas, primero, segundo y tercer lugares, respectivamente, así como Fausto Enrique Tapia Gómez con una mención honorífica.

Mención especial merecen los integrantes del jurado, a quienes agradecemos cumplidamente su participación: Dra. Mireille Roccatti Velazquez; Dr. Miguel Ángel Contreras Nieto, Delegado Regional en Ecatepec de Morelos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México; Dr. José Arturo Yáñez Romero, profesor investigador del Colegio Mexiquense; Mtro. Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Dr. Ángel Escudero de Paz,

Director del Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana.

Sin duda, el aspecto más importante de toda política criminal es la prevención del delito, esta acción debe materializarse mediante la instrumentación de políticas en el ámbito social, de esfuerzos legislativos y del trabajo policiaco. El gobierno tiene un papel directivo en el fomento de comunidades más seguras por medio de una estrategia nacional que reconozca la prevención del delito como componente sustancial del desarrollo.

Asimismo, destinar mayores recursos para combatir la marginación social y la pobreza, la construcción de un amplio e incluyente sistema de seguridad social, ampliar y fortalecer los mecanismos de compensación social, involucrar a los grupos sociales con poder económico en redes de apoyo para los sectores desposeídos, además de crear instrumentos que hagan posible evaluar los resultados de los programas de prevención, son sólo algunas de las medidas que deben implementarse para prevenir la comisión de ilícitos y mejorar los niveles de seguridad pública. Lograr mediante acciones efectivas el cambio social en materia de seguridad pública, es uno de los mayores retos que tenemos como colectividad.

Miguel Ángel Osorno Zarco
Comisionado

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

Verónica Guadalupe Valencia Ramírez

El concepto de seguridad

El concepto seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”.

Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, su término ha generado algunas polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, jurídica). Actualmente se discuten no sólo los bienes jurídicos que se deben proteger mediante las políticas de seguridad pública, sino también la relación existente entre la noción de “seguridad” con las de derechos humanos, libertad, democracia, criminalidad, orden público, etc., ya que aunque una de las amenazas más visibles a la seguridad pública es la delincuencia.

El concepto de seguridad humana aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y aunque no cuenta con una definición precisa y concluyente, se plantea que es de orden polivalente, de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas y que responde a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades.

La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas.

Previo al uso del concepto de seguridad pública, se utilizaba el de orden público, cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaban para tutelar una seguridad concebida en un sentido muy amplio y vinculada a la seguridad del Estado. Este concepto de orden público se ha ido desechando por su connotación policial, debido a que las tareas de mantenimiento del orden quedan siempre a cargo de los cuerpos policiales, cuya actuación responde tradicionalmente a la mera constatación de la adecuación de conductas a normas. Dicho concepto está ya superado por el de seguridad pública.

En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos.

La seguridad actualmente experimenta un nuevo desarrollo. Es un "estado social", un sentimiento colectivo, frágil y difuso, pero con fuertes y profundas raíces en el quehacer diario, en la forma en la que se desarrolla la convivencia humana en un determinado *hábitat* social. Tiene todas las características de un derecho humano: es universal, posee un contenido y es exigible frente al Estado, responsable de las medidas de protección en este ámbito.

Para hacerlo efectivo se divide en seguridad pública, exterior, jurídica y material. La pública engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. El derecho a la seguridad pública, en oposición al Estado, implica el derecho individual a la protección de la persona y de sus bienes, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos así como el derecho a no padecer trastornos que van más allá de los inconvenientes normales de la vida en sociedad.

La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos.

Así pues, con la consolidación del Estado democrático, la seguridad y el orden públicos se complementan con la salvaguarda de los derechos humanos, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que la tutela del orden público no quiebre nunca el necesario respeto a los derechos proclamados por la Constitución. La noción de seguridad pública juega en este aspecto un papel importante, en tanto que los componentes de la misma brindan resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos. Aún más amplia es la noción de seguridad pública que en un Estado social y democrático de derecho no puede circunscribirse al solo y puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones.

La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y sin demora del ejercicio del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

La función de la seguridad pública supone un verdadero resguardo de los derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio y no se predica como el resultado de acciones específicas, sino como componente final de un proceso colectivo que se conforma con una multiplicidad de acciones. Es el sentimiento de protección jurisdiccional, de garantía jurídica, de proximidad policial, de confiabilidad en las

instituciones y en sus responsables, entre otros aspectos, lo que da lugar a la seguridad pública. Por ello, no es posible una aproximación a una idea de seguridad pública sin hacer referencia a la tipología de seguridad objetiva y subjetiva.

En este sentido, la seguridad subjetiva podría decirse que afecta a todos los ciudadanos por igual, ya que la sensación que se pueda tener de la misma es indiferente a la suposición de convertirse en víctima o no. Así, los ciudadanos podrán ejercer sus derechos y libertades en la medida en que se sientan seguros de su ejercicio. No cabe duda que en cuanto a la seguridad objetiva, se trata del grado de seguridad real de una sociedad. Es cierto que existen elementos que permiten la contabilidad del fenómeno, como los índices y las estadísticas, pero también se deben tener en cuenta los límites existentes al tratar de abordar el problema. Uno de ellos supone que tales elementos sólo pueden reflejar aquello que es conocido por las instituciones previstas para tal fin, por lo que se habla en la mayoría de los casos de aproximación a la realidad, en lugar de expresión exacta del nivel de seguridad objetiva.

Así pues, la búsqueda de un concepto cuyos componentes resguarden, garanticen y promuevan los derechos y libertades supone la adopción del término propuesto de seguridad pública, amplio en su esencia y filosófico en su eficacia.

En un Estado democrático y social de Derecho, no basta que el ordenamiento penal someta la prevención punitiva a los límites impuestos al ejercicio del poder. Las exigencias derivadas de la obligación estatal de garantizar el respeto a los derechos humanos, demandan un proceso penal que en verdad los garantice.

El derecho a la seguridad pública es fundamental dentro de la estructura de un Estado social y democrático de Derecho, como el consagrado en la Constitución de la República, por lo que la efectiva garantía de su cumplimiento es una responsabilidad indelegable del Estado.

Restricciones para el ejercicio del derecho a la seguridad pública

El disfrute de los derechos humanos está indisolublemente relacionado con la forma mediante la cual las sociedades democráticas son capaces de enfrentar el problema de la violencia o de las violencias que puedan manifestarse en su seno. La violencia afecta profundamente el disfrute de los derechos humanos de varias maneras. La ejercida por particulares, bajo formas de violencias privadas o actividades delictivas, obstaculiza también el disfrute de los derechos humanos. Los altos niveles de criminalidad y de violencia afectan los derechos y la dignidad de las personas, la vida en comunidad, el desarrollo económico y las posibilidades de profundización de la democracia. Para controlarlos y reducirlos, es necesario proyectar estrategias que tomen en cuenta todos los factores que inciden en ellos. Es esta una responsabilidad indelegable e intransferible del Estado. Para el logro de mejoras en materia de seguridad pública, hay que tener en cuenta una serie de déficits y limitaciones cuya responsabilidad compete al Estado.

Quizá uno de los problemas más graves asociados a los altos índices de criminalidad violenta presentes en el país, es el de la inexistencia de una política integral de seguridad pública. La criminalidad y la violencia son fenómenos sociales multicausales. La búsqueda de una sola causa conduce a la formulación de soluciones simplistas y, por lo tanto, inefectivas. Por ello, se requieren diferentes mecanismos de control y de prevención.

Se considera que en nuestro país los procesos de toma de decisiones en el área de seguridad pública, se han caracterizado por ser improvisados, reactivos, atomizados, restrictivos de la participación ciudadana y escasamente evaluados.

Existen algunas limitaciones para el diseño, formulación y evaluación de una política de seguridad pública en el país, por ejemplo:

La primera limitación se relaciona al hecho de que prosperan dos visiones sobre el tema, en el país y entre las autoridades; ya que en el análisis de la criminalidad existen dos teorías que contrastan en la identificación de sus causas: a) los factores de naturaleza económica, pobreza, desigualdad social, falta de perspectiva y de inserción de los jóvenes y marginación social; y b) las que apuntan al delincuente y a los actos delictivos como violadores del consenso moral y normativo de la sociedad y muestran un bajo grado de integración moral que torna imperioso el control y el castigo para combatir las anomias.

Existe además la necesidad de reformas sociales que generen empleo, combatan el hambre, y garanticen el acceso a la educación básica y media de calidad, se exige mayor actuación policial y de las instancias de control social, así como legislaciones y normas más duras. La teoría criminológica moderna ha venido demostrando que la mayor efectividad en el control del delito se alcanza cuando se guarda una relación estricta entre las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, con aquellas de reducción de la criminalidad más grave.

La segunda limitación se relaciona también con los discursos encontrados de las autoridades y grupos de opinión, en las que existe una gran polarización acerca del respeto a los derechos humanos y las formas de control de la criminalidad y la violencia. Para los activistas y defensores de una seguridad pública democrática y basada en los principios Constitucionales, es claro que ninguna política efectiva de control de la criminalidad puede desarrollarse sin el total respeto a los derechos humanos. Para otros sectores, estas políticas han propiciado el incremento de los delitos y la protección de delincuentes.

La ruptura del consenso social acerca de cuáles deben ser las prioridades de una política de seguridad pública, es uno de los mayores inconvenientes para su implementación en forma exitosa. El problema de la seguridad pública se ha abordado, principalmente, desde una perspectiva en la que se concibe a la policía como la única protagonista de las políticas, sin mirar el problema desde una forma preventiva.

La tercera limitación se relaciona estrechamente con la anterior, en la medida en que no se están desarrollando ninguna de las estrategias novedosas de control democrático de la criminalidad violenta, como lo son la implementación combinada de políticas de prevención social con las de prevención situacional, ni se desarrollan intervenciones contundentes para el control y minimización de los factores criminógenos o de riesgo, como las armas, el abuso de sustancias psicotrópicas y los problemas asociados a la exclusión y marginación. En el caso de la prevención, la garantía de que sea sustentable deriva de un acercamiento multisectorial al problema.

Existen diferentes estrategias de prevención, según se conciben desde un enfoque judicial policial o desde un enfoque social comunitario. En el caso del primero se encuentra, entre otros, el llamado diseño ambiental, que consiste en limitar al máximo las oportunidades y maximizar las restricciones para la comisión de delitos y desarrollo de conductas violentas, unido al incremento de facilidades de detección e identificación de los transgresores. En el caso del segundo, se trata del desarrollo de programas de inclusión social de los grupos sociales en mayor riesgo de violencia, mediante intervenciones educativas, sociales, económicas y culturales en las comunidades más vulnerables.

Ineficacia del sistema de justicia penal

Tal como fue mencionado, otro de los factores asociados con los altos índices de criminalidad violenta en el país, se relaciona con la inoperancia del sistema de justicia penal, conformado por los cuerpos policiales, la Procuraduría General de la República y los Juzgados de jurisdicción penal. Este problema tiene dos dimensiones: la primera es la información inadecuada que manejan los organismos oficiales, debido a la falta de registros expeditos de los hechos delictivos en general, lo que redundaría en una deficiente investigación y posterior débil instrucción de los expedientes delictivos, dando lugar a una alta impunidad, tanto de los delitos que no ingresan al registro oficial, como de aquéllos que sí se registran, pero que no son adecuadamente sancionados.

Quizá, el mayor de los obstáculos para alcanzar los niveles de seguridad pública que exige la población, se encuentra, justamente, en el funcionamiento y actuación de sus cuerpos policiales. Atendiendo al desarrollo de acciones de control de la criminalidad, centradas casi exclusivamente en el incremento de la policía, lo que ha traído numerosas consecuencias negativas en el manejo de las políticas de seguridad pública, que se relacionan con el descontrol y descoordinación de los cuerpos policiales en el manejo de la criminalidad. Mientras crece el clamor ciudadano por una mayor efectividad de los cuerpos policiales, éstos acusan una pérdida importante de legitimidad. Ello se evidencia aún con más fuerza en el impresionante número de corporaciones de seguridad privada, con lo que la fuerza de seguridad privada en todo el país casi triplica a la pública.

La policía de nuestro país requiere de una profunda transformación estructural y dejar de considerar al Estado de Derecho como un obstáculo y no como una garantía

efectiva de la seguridad pública. Considero que se debería rescatar la credibilidad de la policía con medidas de “capacitación” o “depuración”, y con verdaderos cambios en sus estructuras, culturas y formas de operación institucional. No hay un claro reconocimiento de la grave situación en la que se encuentra dicha institución en el país, ni de que la violencia y la corrupción de la policía constituyen hoy problemas centrales de seguridad pública.

En ocasiones las declaraciones de funcionarios públicos que ejercen cargos relevantes y con poder de decisión dentro de instituciones vinculadas directamente con el área de seguridad pública, justifican la violación de otros derechos humanos “a cambio” de mayor “seguridad en el país”, dando lugar a la ilusión de la *necesidad* de violar la ley para hacer efectivo su cumplimiento.

Es de observarse que prácticamente se pone a la ciudadanía frente al dilema de sacrificar un bien jurídico por otro, es decir, sacrificar su derecho a la “libertad” por el derecho a la “seguridad”. Para reducir los delitos violentos, se emplean formas violentas de control, con desastrosos resultados. La policía actúa bajo la presión de la “opinión pública”, suscribiendo la filosofía de que el fin justifica los medios, por lo que reprimen el delito a cualquier precio.

La violencia no es sinónimo de eficiencia en el combate al delito. Las reiteradas propuestas de *“guerra al hampa”*, y su manejo como tal por parte de todas las instituciones estatales responsables de la pacificación de la sociedad, han contribuido al incremento incontrolado de la violencia policial, sin que ello haya significado la mejoría de la situación de inseguridad o un descenso de las cifras delictivas. Por el contrario, a mayor violencia policial, mayor violencia por parte de los delincuentes, lo que genera una espiral de violencia incontrolable en la que las principales víctimas somos nosotros los ciudadanos. Una policía más violenta es también una policía más corrupta, por lo que su deslegitimación frente a la ciudadanía crece aún más, colapsando su función social. Al crecer el abuso policial de la fuerza, crecen también las denuncias de su intervención en otros delitos.

Es evidente que uno de los principales desafíos que tiene por delante la sociedad es la construcción social de nuevas prácticas de seguridad pública, a través de la expansión de la ciudadanía, garantizando un funcionamiento de las agencias de control bajo criterios homogéneos y universalistas, para así ir eliminando el patrón antidemocrático de interrelación Estado sociedad. La mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática se sustenta, entre otras, en un adecuado diseño de una política de seguridad pública, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo.

En un Estado democrático social de derecho, las políticas de seguridad pública deben ser un conjunto de medidas destinadas a proteger las relaciones sociales que hacen posible el ejercicio de los derechos fundamentales, estimulando las sensibilidades democráticas de la población para que la sociedad prefiera la justicia a la ley de los exterminadores. La construcción de consensos sobre los factores vinculados a la seguridad y el despliegue de mecanismos democráticos de control, son puntos clave para pasar de la razón de Estado a la razón de la persona.

El Estado debe reformular su política pública de seguridad mediante la inclusión de la ciudadanía, no sólo por la magnitud que el fenómeno ha alcanzado en el país, sino porque la complejidad y agudización del problema exigen que la comunidad se involucre en su resolución. Está claro que las respuestas represivas son sólo débiles intervenciones frente a la dimensión del fenómeno. Es imprescindible desplegar políticas preventivas desde las cuales se generen nuevos ámbitos de vinculación entre la sociedad civil y el Estado. Es obligación indelegable del Estado procurar la seguridad de todos sus habitantes y para lograrla debe estar en condición de efectuar precisos diagnósticos, así como también planes y programas ajustados a las nuevas realidades, factibles de ser evaluados externamente de modo sistemático y que admitan un fuerte componente en la prevención del delito y la violencia.

La problemática de la inseguridad y la violencia social requieren de una fuerte participación comunitaria para un abordaje positivo. Por otro lado, la sociedad civil debe encontrar un espacio de protagonismo que le garantice una efectiva participación en la distribución de poder. El Estado, para garantizar en un sistema democrático el derecho básico de la seguridad pública, debe implementar políticas públicas que integren en la formulación, ejecución y control de las mismas a la participación comunitaria.

La seguridad pública como un derecho humano

La seguridad pública es uno de los reclamos sociales persistentes en los últimos años. En nombre de esta seguridad, los derechos humanos en México se han deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerando cada vez más esa seguridad pública.

Con preocupación observamos la falta de propuestas por parte de nuestras autoridades, y aún más, el ataque público del que ha sido objeto el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía.

Tortura, ejecuciones, desapariciones, detenciones arbitrarias, amenazas, expulsiones, discriminación, impunidad, son violaciones a los derechos humanos propios de un régimen autoritario y militar; sin embargo, en México, país que se dice en transición a la democracia, ocurren cotidianamente.

Sin garantías individuales no hay seguridad, así como sin derechos humanos no hay democracia. Se considera que para otorgar esa seguridad pública que todos los mexicanos anhelamos, se deben garantizar a la sociedad, de manera mínima, los derechos de verdad, juicio justo, reparación del daño, equidad social y defensa.

El derecho a la verdad y a la seguridad

La procuración de justicia del Estado, parte de la prohibición absoluta en México a toda persona de hacerse justicia por sí misma y de ejercer violencia para reclamar su derecho. La función de procuración de justicia consiste en la persecución ante

los tribunales de todos los delitos que se cometan en el país. Ésta, recae sobre una institución que se denomina Ministerio Público, dependiente del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, según sea el caso, y que se encuentra encabezada por un Procurador General de Justicia que tiene la responsabilidad de solicitar, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la Constitución y Códigos Penales, las órdenes de aprehensión ante el órgano jurisdiccional correspondiente de los inculpados por delitos.

Le corresponde también al Ministerio Público sustentar su acusación a través de la aportación de pruebas y otros elementos necesarios para comprobar la responsabilidad del indiciado, así como hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todas las negociaciones que la ley determine.

El respeto a la garantía de la libertad personal es una premisa y no un obstáculo para preservar la seguridad pública en México. La militarización de los cuerpos policíacos y la politización de los cuerpos militares del país no son remedio a la inseguridad pública que se da en el país. Por el contrario, la cultura de la impunidad en la sociedad es un factor que sí incrementa los niveles de inseguridad pública.

Se parte del supuesto de que la procuración y la administración de justicia son dos elementos fundamentales en la vida social del país por dos razones. Primera: ambas son funciones exclusivas del Estado. Segunda: son instituciones que garantizan algunos de los derechos fundamentales de las personas que viven en México; si fallan ambas se arriesga la elemental convivencia social porque algunas personas podrían creer justificado el hacerse justicia por su propia mano.

La inoperancia de la procuración de justicia ha sido admitida por el propio Procurador General de la República, y ha llevado al Ejecutivo Federal a crear nuevas corporaciones policíacas al margen de la ley. Tal es el caso de la Policía Federal Preventiva, corporación dependiente de la Secretaría de Gobernación que entre sus facultades sobresale la de auxiliar al Ministerio Público en la persecución de los delitos, acción que, según la Constitución Mexicana, únicamente debería ser competencia de la Policía Judicial. Sobresale la incapacidad de los órganos investigadores para resolver delitos del orden común los cuales, en la mayoría de los casos, quedan en la impunidad debido a la incapacidad y corrupción que permea al interior de los ministerios públicos y policías judiciales, producto de inadecuadas políticas de selección y capacitación.

El sistema de justicia penal en México es de naturaleza inquisitiva. En este tipo de sistema, se parte de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito en tanto no se pruebe lo contrario. En el sistema acusatorio, toda persona es inocente hasta que se demuestre que no lo es ante el juez que resuelve la causa. La naturaleza inquisitiva de nuestro sistema de justicia, tiene también como consecuencia, un uso excesivo de la prisión preventiva que se traduce en sobrepoblación penitenciaria. Esta sobrepoblación consiste principalmente en individuos que no cuentan con los recursos suficientes para salir bajo fianza.

Situación que se ha agravado a raíz de las reformas legales que aumentan el número de delitos graves por los que no puede aplicarse un sustitutivo de prisión.

De acuerdo con las reformas aprobadas en 1993, el artículo 16 Constitucional establece que el Ministerio Público podrá ordenar una aprehensión sin orden judicial en “casos urgentes”. La definición de casos urgentes es sumamente amplia. Incluye cualquier situación que involucre un delito definido como grave por la ley, en la que exista un riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y cuando el Ministerio Público no pueda recurrir a la autoridad judicial por razones de tiempo, lugar o circunstancia.

El derecho a la verdad es uno de los requisitos para acabar con la impunidad. Tanto los responsables de delitos como de violaciones a derechos humanos, que no son más que delitos con responsabilidad estatal, no deben escapar de la justicia; la sociedad tiene derecho a saber quiénes son y qué delitos cometieron. Por ello, debe existir transparencia y profesionalización en la investigación y prevención del delito, y un marco legal amplio que dé certeza a las víctimas en sus derechos. Para ello sería necesario:

1. Ampliar la protección de toda persona privada de su libertad, diferenciando formalmente a las autoridades que investigan los delitos de aquéllas que custodian a los detenidos, eliminando los lugares de detención o “separos” policíacos a cargo del Ministerio Público;
2. Suprimir la facultad del Ministerio Público de dictar órdenes de detención;
3. Revisar la legislación para que la prisión preventiva sea empleada excepcionalmente para casos graves, y en su lugar se establezcan sistemas modernos de informática, para que sin detrimento de los derechos fundamentales, se localice y aprehenda a quien evada la justicia;
4. Investigar de manera imparcial los delitos y reestructurar al Ministerio Público;
5. Establecer y hacer cumplir un sistema de rotación entre los miembros de la Policía Judicial y el Ministerio Público, para disminuir el riesgo de generar vínculos que puedan conducir a prácticas corruptas;
6. Combatir y prevenir las graves violaciones de los derechos humanos;
7. Capacitar a los integrantes del Poder Judicial de la Federación y los estados sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte;
8. Ampliar los controles ciudadanos en materia de seguridad pública y vigilancia de los servidores públicos;

9. Replantear el concepto de seguridad pública en términos del cuidado y el respeto a la sociedad;
10. Disminuir el número de corporaciones policiacas de seguridad preventiva privada y pública, para garantizar una mayor certeza y control de estos agentes y de sus armas;
11. Garantizar que por ningún motivo la policía preventiva sea utilizada para perseguir delitos;
12. Depurar los cuerpos policiacos asegurando que los servidores públicos destituidos por violaciones a derechos humanos sean realmente sancionados y no sean transferidos a otras jurisdicciones;
13. Prohibir que los militares ejerzan funciones policiacas, en su calidad de soldados, así como también se prohíba que se les prive de su calidad de soldados, mediante licencias u otras simulaciones, para ejercer funciones de policías; y
14. Prohibir que los policías reciban entrenamiento militar, en su lugar, se les debe capacitar para contener la violencia y no para provocarla, en su papel de protectores de la población civil.

El derecho a un juicio justo

La administración de justicia en México es una función del Estado que se realiza a través del Poder Judicial y cuya misión fundamental consiste en imponer la autoridad en la resolución de los conflictos que puedan presentarse entre los ciudadanos mismos, entre éstos y el Estado, o incluso entre dos instituciones gubernamentales.

Esta función del Estado se realiza mediante la actuación de los tribunales previamente establecidos, que siguen ciertos protocolos en el procedimiento, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho que resuelven, para dictar resoluciones que impliquen el reconocimiento o la privación de algún o algunos de los derechos, libertades, propiedades y posesiones de las personas (Artículo 14 Constitucional); la manera de emitir las resoluciones de los tribunales debe ser pronta, completa e imparcial. (Art. 17 Constitucional); al administrar justicia, se presta un servicio que debe ser gratuito, ajustado a los plazos que fijan las leyes y realizado en completa independencia, debiendo garantizarse la plena ejecución de sus resoluciones (Art. 17 Constitucional).

Existen algunas acciones en contra de la administración de justicia que constituyen una serie de violaciones al Derecho, a la legalidad y la seguridad jurídica. En torno a la administración de justicia, los problemas más comunes son: negligencia o dilación administrativa en el proceso jurisdiccional, por el que los plazos dentro de los procedimientos duran más tiempo que el permitido por la ley, sin dictar resolución que le ponga fin; la extorsión; la falsificación de documentos; la negativa a la

reparación del daño por parte del Estado; el omitir imponer sanción legal; el tráfico de influencias, y la negativa al derecho de petición.

Por otra parte, las decisiones del Poder Judicial Federal y Estatal no gozan de autonomía plena, principalmente, porque no se encuentra establecida la inamovilidad de los jueces del fuero común. Es evidente que el Poder Judicial depende de las decisiones políticas que le son trazadas desde el Poder Ejecutivo. En muchos casos, las sentencias emitidas por los juzgados han sido reiterativas en eximir de responsabilidad a las autoridades señaladas claramente como responsables de graves violaciones a los derechos humanos, sin tomar en consideración recomendaciones de órganos nacionales e internacionales de derechos humanos, e inclusive de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de que la Constitución Mexicana establece en su artículo 133 que todo Tratado o Convención firmado y ratificado por el Estado Mexicano es Ley suprema en el país, los jueces y magistrados del Poder Judicial, a niveles estatal y federal, desconocen la existencia y contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Ejemplo de esto es que cuando se hace mención de algún precepto establecido en una ley internacional, el juzgador omite analizarlo. Es decir, no existe una capacitación adecuada de los miembros del Poder Judicial sobre la legislación internacional de derechos humanos vigente en nuestro país.

El Consejo de la Judicatura tiene entre sus facultades la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. Sin embargo, sus funciones se han visto severamente limitadas por la misma conformación del Consejo, dado que, de los siete miembros que la integran, cuatro de ellos, incluyendo al Presidente –que a su vez es Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- provienen del mismo Poder Judicial Federal y son nombrados directamente por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, existe una tendencia a encubrir y justificar las faltas que cometen los magistrados y jueces federales en el desarrollo de su trabajo. Por tal motivo, los juzgadores incompetentes o corruptos gozan de la impunidad que les facilita la ineficacia de este órgano de vigilancia. Otro de los requisitos para acabar con la impunidad y dar mejores garantías de seguridad jurídica, es contar con un Poder Judicial efectivamente independiente que defienda a las víctimas y que procese con justicia a los responsables, lo cual constituye uno de los pilares de la democracia. Para garantizar el derecho a un juicio justo se deben contemplar los siguientes elementos:

- * Establecer la inamovilidad de jueces y magistrados para dotar al Poder Judicial de mayor autonomía;
- * Invalidar el Amparo para efectos en los casos en que por su trascendencia política los responsables de violaciones a derechos humanos no puedan quedar impunes, otorgándoles una segunda oportunidad;
- * Reformar el Artículo 33 Constitucional para omitir la discrecionalidad del Presidente de la República de expulsar a extranjeros porque atenta contra el derecho de audiencia;

- * Promover que las recomendaciones de las comisiones gubernamentales de derechos humanos sean aceptadas y adecuadamente cumplidas por las autoridades a las que van dirigidas;
- * Dotar de mayores facultades a las comisiones gubernamentales de derechos humanos, para que sean competentes en materia electoral, laboral y de lo contencioso administrativo;
- * Homologar la legislación federal y las estatales en materia de derechos humanos a los estándares internacionales contemplados en convenios, pactos y tratados multilaterales, así como a la jurisprudencia internacional;
- * Adecuar el orden jurídico interno para dar cumplimiento a las resoluciones y sentencias de los tribunales internacionales;
- * Hacer la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; e
- * Incrementar la conciencia entre el personal de las procuradurías y de la judicatura de no tolerar la tortura y de que los responsables de ese delito deben ser sancionados penal y administrativamente.

El derecho a la reparación del daño y a la readaptación social

Es necesario que se reforme la ley del sistema penitenciario y que los centros de reclusión cumplan con la ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y con las Normas de Naciones Unidas en la materia.

Los centros de reclusión deben estar sujetos al escrutinio de las organizaciones civiles, con el objetivo de impedir los abusos que sufren los reclusos por parte de las autoridades penitenciarias. Frente a los deficientes salarios, la escasa y poca profesional capacitación que recibe el personal de los reclusorios observamos que se fomentan las prácticas corruptas.

Los médicos asignados a la protección, atención y trato de personas privadas de su libertad, deben ser empleados con independencia de la institución en que ejerzan su práctica; deben formarse con base en las normas internacionales pertinentes, incluidos los principios de ética médica aplicable a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de las personas presas y detenidos contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Deben tener derecho a un nivel de remuneración y condiciones de trabajo acordes con su función de profesionales respetados.

La justicia en México debe responder a la necesidad de fortalecer la seguridad pública, restituyéndole a la víctima de la mejor manera posible sus derechos. En

este sentido se debe legislar el derecho de las víctimas a la reparación del daño y a la indemnización por daños materiales y morales, con base en el reconocimiento formal de la responsabilidad del Estado cuando alguno de sus agentes comete violaciones a derechos humanos.

Por otro lado, la justicia entendida como restitución y no como castigo, debe considerar que la prisión es el lugar donde al que delinque se le debe restituir su dignidad, para lo cual se les debe tratar con dignidad. Para ello, se deberán contemplar los siguientes elementos:

- * Restablecer la inmediatez de la garantía de libertad caucional, eliminando todo criterio discrecional para su otorgamiento, de manera particular el concepto de “peligrosidad social”;
- * Homologar la edad penal en todas las entidades federativas para fijarla en 18 años, de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño;
- * Eliminar la clasificación de peligrosidad en los penales porque prejuzga a la persona y constituye un acto de discriminación;
- * Promover la conmutación de penas a partir de criterios claros que garanticen la igualdad de oportunidades a todos los presos;
- * Garantizar plenamente la separación de procesados y sentenciados, de hombres y de mujeres;
- * Instrumentar penas alternativas para disminuir la sobrepoblación en las cárceles; y
- * Garantizar a las personas privadas de su libertad, los derechos de: educación, trabajo, salud, alimentación, visita familiar, etc.

El derecho a la equidad social

Durante años el gobierno ha aplicado una política integracionista y de no reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, provocando su exclusión de las formas de ejercicio del poder político en la nación, teniendo como consecuencia, por un lado, la casi nula representación en los órganos de los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y en los tres niveles de gobierno que componen el Estado Mexicano: el municipio, el estado y la federación; y por el otro, el no respeto a las autoridades tradicionales y a los sistemas normativos internos como forma de resolución de los conflictos.

En México aún vivimos una situación de discriminación estructural que ha mantenido de manera particular a los pueblos indígenas en la marginación y la pobreza. Para garantizar el derecho a la equidad debemos reconocernos como una nación pluricultural y pluriétnica, expresando ese reconocimiento en un marco legal que

contemple nuestra diversidad, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

Debido a que las instituciones de administración pública, en su gran mayoría, carecen de espacios de interlocución de los pueblos y sus autoridades, limitándose al Instituto Nacional Indigenista (INI), es necesario que el gobierno mexicano, en lugar de concentrar en una sola institución todo lo referente a los pueblos indígenas, desarrolle mecanismos en los cuales todas las dependencias de gobierno tengan una perspectiva de la diversidad cultural. Y en otra materia, se tipifiquen los delitos ambientales para contemplar sanciones a las empresas que afecten derechos humanos, recursos naturales y el medio ambiente de los pueblos indígenas. Asimismo, establecer procedimientos jurídicos de indemnización y reparación de daños a favor de dichos pueblos, así como crear leyes de protección de los pueblos indígenas que tomen en cuenta su condición y su derecho a preservar su diferencia cultural, además de las normas internacionales destinadas a protegerlos.

El derecho a defender los derechos humanos

En México, las violaciones a los derechos humanos se han incrementado de manera dramática y sistemática. Las violaciones más graves se han presentado principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La crisis de los derechos humanos ha repercutido en contra de los defensores de los derechos humanos de manera preocupante.

La acumulación de casos de persecución a defensores sin esclarecer, pone en evidencia un patrón sistemático que intenta frenar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país. Además, no se reconoce su trabajo ni su personalidad como defensores de derechos humanos, obstaculizando el trabajo de éstos de diversas formas, entre las que sobresalen el impedimento al acceso a las cárceles, a instituciones gubernamentales y militares; el entorpecimiento en procesos penales ante el fuero civil y militar; el trato humillante y denigrante del que son objeto, así como su exposición a difamaciones y calumnias por parte de grupos de poder que representan diversos intereses políticos y económicos. Por otro lado, existe una campaña publicitaria, en diversos medios de comunicación, desprestigiando y descalificando la labor de los organismos civiles de defensa de los derechos humanos, bajo el argumento de que “defienden a delincuentes”.

Una democracia plena debe contemplar la participación activa de la sociedad civil en los asuntos públicos del país. La expresión más palpable de la participación de la sociedad son las organizaciones civiles, en ese sentido, éstas representan los intereses de la sociedad.

¿De manera particular se debe respetar el derecho a defender los derechos humanos?

Los defensores de derechos humanos son el termómetro más sensible de la democracia, su labor contribuye al fortalecimiento de la democracia y de la seguridad

pública mediante sus actividades de promoción, denuncia y protección de los derechos humanos. Para garantizar ese derecho a participar, y de manera particular en la defensa y promoción de los derechos humanos se necesitan los siguientes elementos:

- * Garantizar el pleno apoyo a los mecanismos e iniciativas, incluidos los de los relatores especiales de los sistemas de derechos humanos de las Naciones Unidas e Interamericano de Derechos Humanos que otorgan un reconocimiento universal generalizado a los defensores de los derechos humanos y a su trabajo;
- * Establecer mecanismos de protección eficientes para los defensores en peligro por parte de las autoridades, reconociendo el interés público inherente a estas organizaciones y a los riesgos que tienen en el desempeño de su trabajo; y
- * Garantizar que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas e imparciales sobre violaciones de derechos humanos contra defensores, que los responsables sean llevados ante los tribunales y se proporcione reparación a las víctimas y/o familiares.

Propuestas

- Una fuerte y conjunta participación comunitaria de la sociedad civil, garantizará un efectivo compromiso por parte de las autoridades. Es tiempo de dejarnos escuchar y exigir el respeto a nuestros derechos humanos y garantías Constitucionales, la reestructura de nuestro sistema judicial, la adecuada distribución del poder que nos dirige y el fomento de una nueva cultura y educación para nuestros elementos policiales.

- El Estado debe preocuparse, lejos de las relaciones internacionales; primeramente por implementar políticas públicas para la protección de un país libre de violaciones, peligros y corrupción, para después elevarse al desarrollo de una sociedad segura y preparada para trabajar y enriquecer a la nación; creando el Estado dichos instrumentos a través de la formulación, ejecución y control de la participación ciudadana.

- Trabajar en la disminución, y si fuera posible en la extinción de los factores que han provocado esta inseguridad pública que vivimos, como lo son la pobreza, desigualdad social, marginación social, desempleo, entre otros.

Conclusiones

La seguridad pública radica en el deber y cumplimiento de la función de la policía de otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y su persona. Lo que hace necesario que la sociedad deba contar con un aparato policial a su servicio, dispuesto a acudir al llamado de los particulares. El único fin justificable de la

policía en un Estado de Derecho debe ser la *seguridad pública y el respeto y protección a los derechos del hombre*, estando siempre a disposición de los intereses del pueblo. Debemos suprimir la razón del Estado, por las razones del gobernado, que entre otras cosas, implican tan sólo el respeto a sus derechos como persona, y ese respeto reside en la permanente búsqueda de su bienestar. La sociedad no está exenta de sufrir violaciones en sus derechos, todos debemos participar activamente, para ejercitarlos y hacerlos valer ante las autoridades competentes.

Fuentes de información

ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, *Seguridad pública, militarización y derechos humanos*, Colección Análisis y Propuesta, México, 1997, pp. 103-120.

AGUAYO QUEZADA, Sergio *et. al. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 107-145.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *El uso civil de las fuerzas armadas*, Análisis XXI, año 2, mayo, 1991, pp. 6-7.

TRASCENDENCIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO EN EL ESTADO DE MÉXICO

ANA PAOLA CARMONA TENORIO

Introducción

Al devenir de los años, los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de 1879 en Francia, han tomado gran auge como principio regulador de las actuaciones de toda autoridad dentro de un marco de Derecho y de acuerdo a las necesidades que cada sociedad establece conforme a sus costumbres, para lo cual se han creado organismos descentralizados del Poder Ejecutivo que a pesar de carecer de fuerza coercitiva, crean en el ámbito social una esfera de alivio, esperanza y confianza de que, para el caso de que algún gobernado vea transgredidos sus derechos Constitucionales, esta institución a través de recomendaciones escritas, pugnará por la preservación ante todo de las garantías del individuo, vigilando la correcta aplicación de la ley a través de la supervisión de los procedimientos en los cuales es requerida su intervención hasta su total resolución.

Ahora bien, con el presente trabajo se pretende conceptualizar y definir lo que significan las instituciones jurídicas denominadas derechos humanos y seguridad pública, delimitando sus fines y funciones, conociendo sus fuentes.

Por otra parte, se pretende explicar y analizar la situación y preparación que tiene nuestro país en relación a esta interacción, ya que no se le ha dado la suficiente importancia para que se haga cumplir este derecho humano del que toda sociedad debe gozar.

Es importante destacar que los derechos dicen en efecto: “trata a una persona como a un ser humano y obtendrás un ser humano”, así como también “he aquí como has de tratar a un ser humano”, y por tal motivo se procede a enumerar una lista de derechos humanos, que establece el marco dentro del cual debe de actuar un gobierno legítimo, y dentro de esa gran lista de derechos uno de los más importantes es precisamente la seguridad pública; al poner en ejercicio efectivo estos derechos se proveerá la base para los cambios sociales, haciendo que las demandas de estos derechos resulten innecesarias.

Finalmente, debo señalar que la principal causa que me llevó a realizar el presente ensayo, fue precisamente percatarme dentro de mi función como servidor público de las deficiencias y escasa correlación que existe entre los derechos de la sociedad y la seguridad pública como una de las principales prerrogativas de los mismos.

Los derechos humanos

Concepto

Los derechos humanos son literalmente los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano: *droits de l'homme*, *Menschenrechte*, "los derechos del hombre". Esta definición plantea dos cruciales interrogantes teóricas: ¿Qué significa tener un derecho y por qué ser un ser humano da origen a derechos?

Naturaleza

Los derechos son prerrogativas que fundamentan demandas de cierta fuerza especial. Tener derecho a "x" es detentar especialmente la prerrogativa de poseer y disfrutar "x". El Derecho rige así la relación entre quien los detenta y quien tiene el deber, siempre que tal relación descansa en el Derecho. Además, y no menos importante, detentar un derecho es estar en potestad de instar a demandas por los derechos, las cuales "sobre puján" al provecho, la política social y a otras bases morales o políticas de acción (Dworkin 1977:XI,90). Esta ascendencia brinda a quien detenta el derecho el control directo de la relación; los deberes correlativos a los derechos "pertenecen" al detentador del derecho, quien en lo fundamental está en libertad de disponer de esos deberes como le parezca mejor.

El detentador de un derecho ejerce su derecho; lo demanda y le pone así en juego. Esto activa, en el responsable del deber, la obligación de respetar ese derecho. Si se lo respeta, el detentador del derecho lo disfrutará. El resultado de este proceso, así como su objetivo último, consiste en garantizarle al detentador del derecho el disfrute del objeto del disfrute del derecho.

Pero en realidad sólo hablamos de derecho cuando están en discusión. Por ejemplo, si voy al supermercado y compro una hogaza de pan, sería absurdo explicar que tenía derecho a mi dinero, el cual intercambié por el derecho al pan, o que la cajera del comercio y las personas que no me robaron el dinero ni el pan respetaron mis derechos. Aunque no sería del todo incorrecto expresarlo así, estaría tan fuera de lugar que podríamos cuestionar al hablante si comprende el funcionamiento de los derechos, o si entendimos bien lo que dijo. Los derechos de una persona sólo adquieren suficiente importancia para ser tema de conversación, y poseen entonces su sitio y su valor auténticos, cuando su disfrute resulta inseguro por algún motivo. Los derechos se utilizan, demandan, ejercen sólo cuando se ven amenazados o negados.

Debemos distinguir tres formas diferentes de interacción que implican los derechos:

1. *Ejercicio asertivo de un derecho*, por el cual éste se ejerce (demanda) y el responsable del deber responde respetándolo (o violándolo). Como resultado del derecho asertivo podemos decir que el derecho se disfruta o no en el sentido más categórico de ese término.

-
2. *Disfrute directo de un derecho*, por el cual el responsable del deber toma en consideración activamente al derecho cuando determina cómo ha de comportarse, de suerte que podemos decir que el derecho se respeta (o se viola), o incluso que se disfruta. En el disfrute directo no se produce un ejercicio (demanda) del derecho por parte de su detentador.
 3. *El disfrute objetivo de un derecho*, por el cual, como en el ejemplo anterior sobre la compra de una hogaza de pan, podemos decir que el objeto del derecho se disfruta, pero que el derecho no se ejerce; sería forzar el término decir incluso que se respetó.

El disfrute objetivo de los derechos debe ser la norma. Si la armonía social no está demasiado deteriorada, los costos, las inconveniencias, el descontento o la tensión que se asocian con el disfrute directo constante de un derecho debe ser la excepción más que la regla. Sin embargo, el ejercicio asertivo es simultáneamente un rasgo definitorio de los derechos. El verdadero valor de un derecho consiste en la prerrogativa especial que confiere para demandarlo si el disfrute de su objeto se ve amenazado o negado.

En consecuencia, tener un derecho supone mayor valor precisamente cuando no se tiene el objeto del derecho, es decir, cuando se niega el disfrute directo u objetivo del derecho.

En un mundo de santos, los derechos se respetarían ampliamente y rara vez habría que obligar a su cumplimiento (salvo por medio de la “auto obligación” de los santos responsables de deberes). En un estado natural como el descrito por Hobbes, casi nunca se los respetaría (y en este caso sólo por el interés egoísta del responsable del deber) y su cumplimiento sólo se forzaría por medio del derecho propio. Pero esas divergentes circunstancias de respeto y cumplimiento no nos dicen nada de los derechos que tiene toda persona.

Los derechos legales emanan de la ley; los contractuales de un acuerdo particular; los morales de ciertos principios de rectitud. Pero el derecho en cuestión se posee al margen de si la ley se viola o no, si el convenio se respeta o no, si los demás acatan las exigencias de la moralidad o no.

Características especiales de los derechos humanos

Los derechos humanos constituyen una clase especial de derechos, los que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano. Son por lo tanto, derechos morales del orden más alto. Sin embargo, por lo general se encuentran estrechamente relacionados con los derechos inferiores paralelos o en la lucha por instaurar tales derechos.

Todas las demandas de derechos son una especie de último recurso; los derechos sólo se reclaman cuando el disfrute de su objeto se ve amenazado o negado. Las

demandas de derechos humanos constituyen el recurso final en el dominio de los derechos; no existe apelación a derechos humanos más altos. Al mismo tiempo es probable que sean el último recurso en el sentido de que se ha probado todo y ha fracasado, de suerte que a la persona no le queda nada más (excepto quizás las amenazas y la violencia).

Las demandas de derechos humanos están dirigidas por lo tanto a liquidarse a sí mismas. Los reclamos de derechos humanos que se presentan de manera sistemática buscan establecer o dar lugar a un cumplimiento más eficaz de un derecho inferior paralelo, lo cual suprimirá la necesidad de demandar ese derecho humano.

En la medida en que las demandas de derechos humanos son eficaces, la necesidad de presentarlas se reduce o elimina. Se reclama un derecho humano con la esperanza de crear finalmente una sociedad en la cual tales demandas ya no sean necesarias.

Las demandas de derechos humanos son en esencia extralegales; su objetivo principal consiste en impugnar o cambiar las instituciones prácticas o normas existentes, especialmente las instituciones legales.

Esto no implica que los derechos humanos no puedan o no deban hacerse justiciables en las leyes nacionales, regionales o internacionales. Por el contrario, conferirles fuerza legal efectiva constituye el objetivo final de la lucha por los derechos humanos. Pero cuando éstos se vuelven efectivamente justiciables, las personas cuyos derechos se violan demandarán por lo general derechos legales, no humanos (aunque continuarán teniendo los mismos derechos humanos).

Bajo una concepción más amplia, los derechos humanos son un criterio de legitimidad política; en la medida en que los gobiernos los protejan, ellos y sus prácticas son legítimos. Como lo expresa la Declaración Universal de Derechos Humanos, éstos son *“un criterio para medir los logros de todos los pueblos y todas las naciones”*. Pero no menos importante, confieren poder a los ciudadanos para reivindicar estos derechos, para insistir mediante el ejercicio de sus derechos en que estos criterios se lleven a efecto, para luchar por la creación de un mundo en el que los mismos se cumplan en la práctica. Los derechos humanos no sólo expresan aspiraciones, propuestas, períodos o ideas encomiables, sino exigencias de cambio social basadas en derechos. Estas exigencias pueden estar dirigidas incluso –en realidad, especialmente– al propio gobierno.

Los derechos humanos sí implican un manifiesto a favor del cambio político pero ello no los hace menos verdaderos como derechos; sólo subraya que son derechos humanos y no legales. La circunstancia de que se las debe reclamar significa que se requieren cambios sociales fundamentales, que el individuo no está disfrutando de los derechos humanos que posee. Pero demandar un derecho humano es demandar un derecho que ya se tiene.

Los derechos legales fundamentan a las demandas legales contra el sistema político para proteger prerrogativas legales ya establecidas. Los derechos humanos fundamentan las demandas morales contra el sistema político para fortalecer o aumentar las prerrogativas legales existentes. Esto no hace a los derechos humanos ni más fuertes ni más débiles que los legales, sólo diferentes: los hace derechos humanos en lugar de derechos legales. En realidad si no funcionaran de manera distinta no habría necesidad ni de los unos ni de los otros.

Fuente de los derechos humanos

¿De dónde emanan nuestro derechos humanos? El mismo término derechos humanos apunta a una fuente: humanidad, naturaleza humana, ser una persona o un ser humano. Los derechos legales tiene la ley por fuente, los contractuales surgen de los contratos, y así, en apariencia, los derechos humanos tienen por fuente la humanidad o la naturaleza humana.

Pero, ¿de qué manera la naturaleza humana da origen a derechos? ¿Cómo puede originarlos el hecho de ser un humano? ¿Por qué ser humano confiere derechos?

Con frecuencia se sostiene que las necesidades humanas definen a la naturaleza humana lo cual da origen a los derechos humanos: “las necesidades establecen los derechos humanos”. Por desgracia, la noción de “necesidades humanas” es casi tan oscura como la de “ naturaleza humana”. Si recurrimos a la ciencia, encontramos un conjunto de necesidades en extremo limitado. Hasta Christian Bay, probablemente el más conocido defensor de una teoría de los derechos humanos basada en las necesidades, admite que “es prematuro hablar de cualquier necesidad empírica fuera del sustento y la seguridad”.

La fuente de los derechos humanos consiste en la naturaleza moral del hombre, la cual sólo guarda una débil vinculación con la naturaleza humana definida por las necesidades determinables científicamente. Los derechos humanos son necesarios no para la vida, sino para una vida digna; como lo expresan los convenios internacionales sobre derechos humanos, éstos surgen de la dignidad inherente a la persona humana. Sus violaciones niegan la humanidad del individuo; no impiden por fuerza que éste satisfaga sus necesidades. Como seres humanos tenemos derechos no a los imperativos de la salud, sino a las cosas necesarias para una vida de dignidad, para una vida digna de un ser humano, una vida que no puede disfrutarse sin estos derechos.

Al igual que otras prácticas sociales los derechos humanos surgen de la acción humana; el hombre no los recibe de Dios, de la naturaleza o de los hechos físicos de la vida. Representan una elección social de cierta visión moral particular de la potencialidad humana, la cual descansa en una descripción substancial particular de los requisitos mínimos para una vida digna.

Los derechos humanos especifican una estructura de prácticas sociales cuyo objetivo es lograr una realización particular del potencial humano.

Los sujetos de los derechos humanos

Si los derechos humanos son los que uno tiene por el mero hecho de que es un ser humano, entonces sólo los seres humanos tienen derechos humanos; si uno no es un ser humano por definición, no puede tener un derecho humano, puesto que sólo las personas individuales son seres humanos, parecería obvio que sólo los individuos poseen estos derechos. Y la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios internacionales sobre derechos humanos, como única excepción, sólo abarcan derechos individuales. Los derechos económicos, sociales y culturales, así como los civiles y políticos, son derechos de los individuos. Son los individuos, no los grupos, quienes tienen derecho a alimento, atención médica, trabajo, seguridad social, procesamiento legal, libertad de prensa, protección contra la discriminación y otras cosas semejantes.

Los seres humanos particulares pueden tener derechos humanos como individuos independientes y, a la vez, como miembros de una comunidad.

Aún más, todos los derechos humanos están englobados en un contexto social y poseen importantes dimensiones sociales. El procesamiento legal y la protección igualitaria carecen de sentido a menos que estén dentro del contexto social de una comunidad política; la expresión, el trabajo y la política sólo tienen lugar dentro de las comunidades; la tortura y las garantías sociales por igual únicamente se producen dentro de un contexto social.

La seguridad pública

Concepto

Seguridad entendida como “una calidad de seguro” o la “ausencia de todo peligro o amenaza real”, desprendiendo de ello, que más que algo tangible, la seguridad se convierte en una sensación que debe ser percibida por los sentidos.

Partiendo de lo anterior, y refiriéndonos ya a la seguridad pública como una actividad, podemos establecer que es “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el sistema del control penal y el de policía administrativa”.

Como vemos, en esta definición integral de la seguridad pública se articulan todas las actividades del Estado que tienden en conjunto, a garantizar la paz pública de la comunidad y dentro de las cuales se encuentra la función preventiva.

Ahora bien, y una vez establecida la concepción del término, es importante acercarlo a la realidad jurídica que rige el desarrollo de esta función social en nuestro país, la seguridad pública adquiere el carácter de “sistema” integrado por cuatro grandes áreas que deben articularse: la prevención, la procuración de justicia, la administración de justicia y la readaptación social.

Partiendo de la reforma judicial a nuestro Pacto Federal principalmente al artículo 21, en diciembre de 1994, se determina a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, mismos que habrán de coordinarse para establecer el Sistema de Nacional de Seguridad Pública; con ella, el concepto adquiere un carácter aún más formal y sistematizado de lo que fue en años anteriores.

Con las adiciones al artículo de referencia, se establecen los fundamentos jurídicos para aplicar y desarrollar una política nacional en la materia, se sientan las bases para una verdadera coordinación y, lo más importante, se le otorga el carácter de función de Estado, es decir que debe ser atendida y desarrollada por los tres niveles de gobierno, además de propiciar la participación de la sociedad de manera plena.

Con esta nueva visión de la seguridad pública, posterior a 1994, más que una política de gobierno adquiere el carácter de “Política de Estado”, implicando necesariamente que gobierno y sociedad participen activamente en el desarrollo de las actividades inherentes, unas oficiales y otras de apoyo, pero que unidas constituirán una verdadera función estatal que representa y, es en sí, la función primordial de un Estado democrático como el nuestro.

En ese sentido, es importante detenernos un poco en este punto y entender a fondo lo que significa una *función estatal*. Como sabemos, la integración de una “comunidad organizada, asentada en un territorio determinado y dotada a sí misma de un poder dominador que materializará la voluntad general en normas jurídicas que habrán de regir la vida de la sociedad con miras a alcanzar el bien público”, es lo que conocemos como Estado, desprendiendo como sus elementos al territorio, la población, el poder y las normas fundamentales.

De esta forma, al adquirir la seguridad pública el carácter de función de Estado, implica que sea desarrollada por el gobierno y la sociedad, incluyendo dentro de ésta a todos sus componentes como pueden ser sociedad civil, medios de comunicación, asociaciones mercantiles y cooperativas, etc.; ya que ninguna acción emprendida por la autoridad, tendrá éxito si no se incorpora a la sociedad activamente.

Lo importante de insistir en este punto, es que en los hechos, pareciera ser que el gobierno aplica programas y políticas con un objetivo determinado y que la sociedad y sus componentes marchan en contra y descalifican de inicio acciones, sin conocer a fondo sus características y bondades, estableciendo una barrera infranqueable. De aquí se desprende que es necesario sensibilizar a todos los actores de la sociedad en el sentido de que forzosamente deben concurrir con su participación activa, en la generación de la verdadera cultura de la seguridad que dé como resultado, que la observancia de las normas jurídicas de cualquier materia, se conviertan en una práctica cotidiana.

Fuente y fines

Una vez analizada la naturaleza de la figura jurídica motivo de estudio, resulta necesario complementar nuestro enfoque realizando el análisis de su origen, el cual tiene su sustento como todo orden jurídico en la ley, en el caso concreto de nuestra entidad en la norma interna fundamental como lo es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece en su artículo 77 fracción IX como una de las facultades y obligaciones del gobierno estatal, la de “conservar el orden público en todo el territorio y mandar las fuerzas de seguridad pública del Estado y las de los municipios en los que se encuentre”.

De lo anterior se desprenden claramente las metas que persigue la seguridad pública de acuerdo al espíritu Constitucional aludido, consistente en “velar por la protección de los habitantes, el orden público y la prevención de los delitos”.

En nuestro país, principalmente en la doctrina, se concibe como uno de los fines de la seguridad pública, la anticipación a la consumación de los delitos. A lo largo de la historia hemos visto cómo el desequilibrio entre los valores de libertad e igualdad, ha empujado a muchas democracias en violentos vaivenes, en unos casos, hacia la anarquía y en el lado opuesto hacia el totalitarismo. Libertad e igualdad, son ahora dos fines altamente valorados al proyectar la estructura de cualquier Estado que cubra nuestras necesidades y nos permita alcanzar el estilo de vida al que aspiramos. De lo anterior se aprecia que la seguridad pública tiene como misión fundamental “cubrir una de las necesidades prioritarias de la sociedad: asegurar la paz social y los beneficios de la libertad sin los cuales, no es posible desarrollar las potencialidades generales y particulares”.

Bajo esas consideraciones se concluye que la función estatal de brindar seguridad a la sociedad tiene como principales objetivos, mas no únicos:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.

Además, tiene como misión combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, desarrollar políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en su planeación y supervisión, fomentando valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad.

De esta forma, los fines, misión y objetivo que se le atribuyen a la seguridad pública se ejercen principalmente por conducto de los órganos estatales y municipales, lo que conlleva nuevamente a reafirmar su carácter de *función estatal*.

Marco teórico de la seguridad pública como derecho humano

Considero importante destacar, en primer término, que una caracterización positivista de los derechos, que equipare a todos los derechos con los que se ponen en vigor legalmente si la obligación correspondiente es producto de una ley imperativa, el derecho es un derecho propiamente dicho, no sólo confunde la posesión de un derecho con su ejecución, sino que además confunde la ejecución con la ejecución legal. Se puede tener un derecho sin vigencia, incluso un derecho sin vigencia legal. Y se puede tener un derecho cuya ejecución depende de otras instituciones que no son las judiciales, por ejemplo, la presión social o la conciencia; de esta manera la primera de las figuras en comento, es canalizada por los gobiernos democráticos a través de instituciones descentralizadas creadas con la finalidad de vigilar el buen curso de los procedimientos legales que la seguridad pública instaura, para conservar el orden social, sobre las bases del respeto y preponderancia de los derechos humanos que tiene todo integrante del núcleo social.

Por otra parte, es importante resaltar que los derechos humanos apuntan más allá de las condiciones reales de existencia; se refieren menos a la forma en que la gente es, en el sentido de lo que ya se ha realizado que a la forma en que podría vivir, una posibilidad visualizada como una realidad moral más profunda. La Declaración Universal de Derechos Humanos no nos dice mucho acerca de cómo es la vida en la mayoría de los países sino que fija un conjunto de condiciones mínimas para una vida digna, la vida que merece el ser humano, y establece estos requisitos bajo la forma de derechos, con todo lo que ello implica. Incluso en países ricos y poderosos, esos criterios mínimos no se satisfacen con mucha frecuencia, pero es precisamente cuando, y quizás incluso por tener derechos humanos resulta tan importante: exigen, en tanto derechos, el tipo de cambio social necesario para realizar la visión moral subyacente a la naturaleza humana; es por todo lo anterior que podemos deducir que la seguridad pública es un derecho humano con el que la comunidad en general debe contar, pero que sin embargo no se ha podido lograr debido a la ausencia de una cultura plena en este sentido.

Habitualmente se sostiene que los derechos humanos son inalienables, no en el sentido de que no se puede negar al individuo el disfrute de estos derechos, ya que todo régimen represivo priva a diario a su pueblo de sus derechos humanos, sino en el sentido de que perderlos es moralmente imposible: no se pueden perder estos derechos y llevar una vida digna de ser humano.

En otro sentido, la seguridad pública al interactuar con los derechos humanos tiene como primordial importancia, brindar al ciudadano un ambiente de orden, paz y tranquilidad social que le ofrezca el desarrollo de una vida comunitaria, en donde se le permita transitar por las calles sin temor a ser agredido y que sus bienes jurídicos se tutelen a través de esa garantía individual de protección que el Estado debe preservar para salvaguardar la integridad y derechos de las personas.

De las consideraciones vertidas a lo largo del presente estudio, no se debe perder de vista que las figuras jurídicas de las que se ha venido hablando, no deben extralimitarse de su ámbito de acción, esto es, el Estado no debe escudarse en su autoridad para ejercer la seguridad pública como derecho humano para transgredir otros de la misma naturaleza equivalentes a las garantías de las que todo gobernado goza, ni por el contrario, éste debe aprovecharse de las mismas para trastocar el orden social que impera en todo Estado democrático.

Por todo lo anterior, las autoridades competentes deben coordinar sus esfuerzos en la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor como lo prevé la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

En este sistema, seguridad pública, procuración y administración de justicia, deben ser acciones operativamente coordinadas por todas aquellas instituciones a las que la ley les ha conferido facultades para preservar el orden público y el interés social, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica de un Estado de Derecho, en el cual el bien máspreciado es la vida individual y colectiva, que constituyen la fortaleza de nuestra nación.

Las instituciones a coordinarse son las que tienen por encargo las funciones relativas a policía preventiva, Ministerio Público, tribunales, responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores, así como las encargadas a la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y todas aquellas autoridades que la ley faculta para preservar el orden y la tranquilidad social, entre las que se encuentran las de los estados y municipios.

La coordinación de esfuerzos para garantizar la seguridad pública y el eficaz combate a la delincuencia, es un imperativo que debe realizarse bajo la conducción de una política de respeto profundo a los postulados Constitucionales, ya que México vive una crisis en materia de Procuración de Justicia que alarma de manera muy grave a la sociedad, porque cada día la impunidad aumenta cifras en la estadística delictiva, y es grave que de cada cien delitos que se denuncian, noventa y tres quedan en la impunidad.

Conclusiones

De la información recopilada a lo largo de este trabajo podemos deducir, que no se deben dejar pasar desapercibidas a las figuras jurídicas de las que se ha venido hablando, en el entendido de que no deben de extralimitarse de su ámbito de acción, esto es, el Estado no debe escudarse en su autoridad para ejercer la seguridad pública como derecho humano, o bien, para transgredir otros de la misma naturaleza equivalentes a las garantías de las que todo gobernado goza, ni éste debe aprovecharse de las mismas para trastocar el orden social que impera en todo Estado democrático.

A consecuencia de lo anterior podemos afirmar que las autoridades competentes deben coordinar su esfuerzo en la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor como lo prevé la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

Debemos dejar claro que en el sistema en el que nos encontramos en la actualidad; seguridad pública, procuración y administración de justicia deben ser acciones operativamente coordinadas para todas aquellas instituciones a las que la ley les ha conferido facultades para preservar el orden público y el interés social con el fin de fortalecer la seguridad jurídica en un Estado de Derecho, en el cual el bien máspreciado es la vida individual y colectiva que constituyen la fortaleza de nuestra nación.

Bibliografía

CARPIZO, Jorge. *Derechos humanos y ombudsman*, Porrúa, pp. 27-34.

DONELLY, Jack. *Derechos humanos universales, En teoría y en la práctica*. Gernika, pp. 23-50.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel y otros. *Seguridad pública en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994, p. 49.

ORTIZ ORTIZ, Serafín. *Función policial y seguridad pública*, Mc Graw Hill, México, p. 74.

PELACHI, Adrián Juan. *Tratado sobre la seguridad pública*, Editorial Policial, Argentina, 2000, p. 33.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*, CNDH, Tomo I, pp. 5-16, 206-219, 263-287. Tomo III, pp. 778-779.

CÓMO SE GESTÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ LUIS ARRIAGA ORNELAS

Todas las cosas que viven mucho se van empapando poco a poco de razón, de tal suerte que parece inverosímil que tengan su origen en la sinrazón.

F. Nietzsche

I. Palabras y usos

El problema con las palabras que usamos a diario es que nos contagian de una lógica que vuelve difícil saber cuándo son ellas las que están determinándonos. Hoy, por ejemplo, cualquiera que no reconozca en la *seguridad pública* uno de “los grandes temas pendientes en la agenda de nuestra sociedad”, parecerá estar fuera de lugar. Sin embargo, nos asombraría lo cerca que aún está el momento en que ni siquiera existía tal término. Resulta difícil de creer, pero lo reto a encontrar en cualquier periódico o revista nacional previo a 1988 a alguien que hablara de *seguridad pública*.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluyó el concepto sino hasta la adición a su artículo 21 de 1995.¹ Y, entonces, ¿Qué había antes de ello? ¿Acaso antes de ese año no existían problemas de criminalidad, desorden, abusos y todo lo que hoy encargamos resolver a la *seguridad pública*? ¿Qué era lo que existía? ¿Por qué hoy nos parece que no podemos vivir sin la garantía de la *seguridad pública*, si hasta hace unos 12 años en nuestro país no existía una sola institución cuya responsabilidad fuera la seguridad pública.² ¿Cómo logramos sobrevivir? Y no es sólo la sustitución de una palabra por otra. No se trata simplemente de que la policía “evolucionó” para convertirse en la Dirección de Seguridad Pública. De lo que se trata con los términos que empleamos es de una forma de pensar sobre nuestra condición de seres humanos en sociedad. No ignoramos que muchos de los términos recientemente integrados a las leyes mexicanas vienen empapados de tendencias en un mundo globalizado, donde los problemas que se afrontan son muy parecidos. Pero lo que aquí veremos es que con la aparición y uso del concepto *seguridad pública* en México se debe hablar de una transformación sobre las prioridades en nuestra sociedad; un viraje en las nociones de seguridad y lo público: ¿Qué o quién debe ser cuidado, protegido, salvaguardado hoy?; ¿de quién debe estar a salvo?; y ¿quién es el responsable de esa seguridad? La *seguridad pública*, pues, no es un concepto antiguo en las disciplinas que se

¹ A finales de abril de 1994, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas, emitió un decreto que creaba la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. De inmediato diversos juristas acusaron a tal acción de inconstitucional. El entonces candidato presidencial Ernesto Zedillo prometió durante su campaña “modificar la ley” para “dar a los mexicanos la seguridad que están demandando”. Ya como Presidente del país, Zedillo propició la reforma Constitucional que identifica a la Seguridad Pública como una función del Estado.

² Lo que existían eran las “jefaturas de policía”, “direcciones de tránsito”, “oficinas para la prevención del delito”, el “servicio secreto”, o las “agencias de seguridad nacional”, entre otras instancias, con la responsabilidad de mantener de modo coactivo el orden y la paz públicos.

preocupan por el orden en la sociedad. Fue ajeno, por ejemplo, a aquel laboratorio conocido como Escuela de Chicago, donde se desarrollaron las primeras investigaciones científicas acerca del influjo que el ambiente urbano tenía sobre la interacción humana,³ pero en las cuales la atención se ponía en la “adecuada marcha de las ciudades”, quedando en segundo plano el individuo.

En ese punto previo a las preocupaciones por la *seguridad pública* existió un interés por lo que se llamaba el “control social”. El origen de tal expresión también se debe a los estudios sociológicos estadounidenses, que tenían por objeto explicar y dar soluciones a los problemas que representaba organizar e integrar en las ciudades a las oleadas de inmigrantes provenientes de otros ámbitos culturales, étnicos, religiosos y lingüísticos en las postrimerías del siglo XIX y el alba del XX. No quiere decir esto que en otras latitudes no hubiera problemas equiparables, es sólo que entre los sociólogos norteamericanos fue donde comenzó a preocupar seriamente el crecimiento acelerado de las ciudades y lo que debía hacerse ante los “inminentes riesgos de quebrantamiento del orden social”, ese que se creía **salvaguardado por la ley y la policía**.

Pero creo que para entender esto adecuadamente es preciso ir más atrás, al momento en que las ciudades no eran tan grandes ni existían policías. Hagámoslo sólo a manera de recuerdo apurado por la brevedad del espacio. Pensemos en ese momento a principios del siglo XVI cuando a alguien se le ocurrió que *la razón* debía ser aplicada al tratamiento de todos los asuntos (incluidos los del gobierno de la vida pública).⁴ El hombre pudo ejercitar sistemáticamente su capacidad exclusiva de razonar en un nuevo mundo, que ya incluía el impensado continente descubierto por Colón. En tal contexto, se descubrió a sí mismo como un individuo capaz de desarrollarse, libre, lleno de posibilidades;⁵ pero también sintió la necesidad de conservarse viviendo en **comunidad** como único espacio de realización de sus posibilidades de ser, a pesar del “inherente conflicto interno de la sociedad”.⁶

³ Aun cuando el fin de toda teoría social ha sido el orden, la seguridad de los ciudadanos históricamente no ha constituido para los estudiosos de la sociedad un objeto de interés destacado. De aquí que la época de mayores perturbaciones percibida por la mencionada *Escuela de Chicago* fue denominada como de “desorganización social”. Lo que esta “desorganización” afectaba no era tanto la seguridad de los ciudadanos, sino el desarrollo de las metrópolis; pero, sobre todo, el asentamiento de una organización urbana idónea a la magnitud de su crecimiento en función de los requerimientos que formulaba la naciente sociedad industrial.

⁴ Decía René Descartes: “En nuestra búsqueda del camino directo a la verdad, no deberíamos ocuparnos de objetos de los que no podamos lograr una certidumbre similar a la de las demostraciones de la aritmética y la geometría”. Por esta razón determinó no creer ninguna verdad hasta haber establecido las razones para creerla. Comenzó sus investigaciones a partir de un único conocimiento seguro: *Cogito, ergo sum* (Pienso, luego existo). Véase *Discurso del Método*.

⁵ Dice Edmundo O’Gorman: “La idea que el hombre se forma de su mundo depende de la idea que el hombre tenga de sí mismo (...). Mientras el hombre se concibe como algo ya hecho para siempre de acuerdo con un modelo previo e inalterable, tendrá que imaginar que su mundo tiene la misma inmovible estructura e índole. Pero, a la inversa, si el hombre se concibe, no ya como definitivamente hecho, sino como posibilidad de ser, el universo en que se encuentra no le parecerá límite infranqueable y realidad ajena, sino un campo infinito de conquista para labrarse su mundo”. En *La invención de América*, F.C.E. México, 1984.

⁶ Nos referimos a la concepción de Hobbes acerca de la naturaleza bélica del hombre apoyada en la idea de que las conductas individuales provocan una “pugna de honores y dignidades y la envidia y el odio”. Para él la superación de ese estado sólo se consigue cuando los individuos reconocen que “la causa final, fin o designio de los hombres al introducir esta restricción sobre sí mismos es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya”. *Leviatán*, F.C.E. México 1979.

Recuérdese que antes de este punto en la historia, la convivencia pacífica de los hombres se cifraba sobre la generalizada sumisión ante la “ley divina”; y se entendía que todo cuanto hiciera el hombre sólo tenía sentido si se correspondía con el interés superior del Reino de Dios. El problema que se presentaba en el siglo XVII era cómo lograr que ya no se obedeciera tanto a Dios, sino a las decisiones tomadas con apoyo de la razón de los hombres: la legitimación del poder representó para el naciente Estado su primer gran reto, pues implicaba llenar los vacíos dejados por “la perfección” del orden creado por Dios en el pensamiento escolástico;⁷ tenía que hacerlo convenciendo sobre su naturaleza y función. Entre otros, el principal punto de partida fue reivindicar para sí el espacio **público**, ese sitio en donde se debían garantizar ciertas condiciones que permitieran al individuo desarrollarse como tal en su esfera particular: el bien común fue la premisa (Uvalle, 1999). Para garantizar ese interés público se utiliza la tecnicidad política que ya había trabajado Maquiavelo.

La historia testificaría, entonces, el nacimiento del Estado moderno como una estructura de poder creada para conducir a la sociedad y gobernar los (recién descubiertos como legítimos) intereses individuales. El pensamiento ilustrado, caracterizado precisamente por el privilegio a la razón en todos los órdenes de la vida, consiguió deducir teorías según las cuales el hombre era libre, igual e independiente por naturaleza.⁸ Luego, entonces, se requirió del *consentimiento* de cada uno de los ciudadanos para dar sustento a la sociedad y al Estado, que significaban, la primera, el espacio de desarrollo de lo individual y los intereses personales; en tanto que el segundo, su organización política, que consigue obediencia generalizada al poder legítimamente constituido.

En síntesis y sin detenernos tanto en las transformaciones sociales que implicó el nuevo orden político y económico nacido de la Revolución Industrial y el Iluminismo, tenemos para el siglo XVIII la idea de que era necesario para la existencia del “bien común” un mínimo de **orden**. De tal forma, se pensó que para conseguirlo era necesario que el novel Estado institucionalizara el ejercicio del poder público, pues a través de organismos permanentes y leyes de aplicación general salvaguardaría el interés común. De tal suerte, la versión del Estado que es consustancial a la nueva sociedad de “individuos libres” es el Estado de Derecho: una estructura de poder fincada sobre **la ley**. Ese poder público que monopolizó el nuevo Estado, tendría su modo de expresión en la ley como vehículo que institucionaliza las relaciones de los sujetos entre sí y frente al aparato estatal; además de garantizar lo que ahora ya podía llamarse **orden público**, resolviendo las controversias entre

⁷ San Agustín, cuando dice que “en el principio era el Verbo, y el Verbo estaba en Dios, y el Verbo era Dios”, transfiere las ideas acerca del Estado -ideas como las de Platón- al pensamiento de Dios, de este último emana todo tipo de poder, de organización y, por lo tanto de objetivo del hombre al cual se puede acceder sólo por el amor, el amor a Dios. Véase. San Agustín, *La ciudad de Dios*, libro XI, cap. X, sec. 3.

⁸ Al respecto puede observarse el *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke, donde expone: “Siendo (...) los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Éste se otorga mediante convenio con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura, pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y de una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad”. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, F.C.E., México 1998.

los ciudadanos. Las dos operaciones en aras del bien colectivo, que ahora se desdobra en el orden jurídico.

Así, tenemos que el rasgo que distingue al Estado moderno es la centralización del poder público, lo que implica como dato fundamental la potestad de dictar e imponer coactivamente el derecho, lo cual hace sin restringirse la capacidad de actuar sólo en los casos en que se atente en contra suya, sino más bien de forma permanente, continua (Vinogradoff, 2000). En una deducción automática cualquiera diría que el **orden público** aparece junto con la ley y su aplicación, pues se pensaría que sin ley no hay orden posible; y que sólo ésta puede garantizarlo por sus características de generalidad, imparcialidad y justicia (aunque, *contrario sensu*, puede pensarse que el desorden es el que da vida a la ley: si se está de acuerdo, por ejemplo, en que la anarquía tuvo un poder creador, pues dio lugar a las ordenanzas que impidieran el imperio del más fuerte).

II. El primer paso: ¿Seguridad para quién?

Hemos dicho ya que el llamado *orden público* constituyó la razón de ser del Estado liberal democrático, vinculada a la idea de la administración o gestión de la *res pública*; o sea, del buen gobierno de lo público. Sobre esta premisa se construyeron casi todos los Estados nación (al menos en Occidente) en la forma que los conocemos hasta hoy. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de inspiración liberal y con aspiraciones democráticas, fundadora del Estado nación que es México, incluía ese término desde su promulgación en 1917 (Art. 6), al igual que el de *paz pública* (Art. 7). Es posible tomar ambos en una relación de equivalencia, aceptando que los dos nos remiten a la idea de algo existente, de algo que hay que conservar como condición *sine qua non* para la continuidad del país. Y ese algo debe su presencia justamente al imperio de la ley y del orden institucional. Se trata, pues, de un binomio indisoluble por naturaleza: Estado = *orden público*. De otra forma, perdería toda justificación la existencia del primero y no habría a quién reclamar la ausencia del segundo.

Luego entonces, si la existencia del Estado garantiza *per se* el *orden público* y si nuestra Ley Suprema reconocía su existencia y la de la *paz pública* al momento de su promulgación, ¿Dónde fue que nos extraviamos? ¿Cuándo fue que se necesitó algo más que la mera existencia de instituciones y leyes permanentes para conservar el *orden público*? Lo decimos porque la inclusión del concepto *seguridad pública* en nuestra Carta Magna fue mucho después y se le nombra como una “función del Estado” (Art. 21). Esto sólo puede significar una cosa: al momento de la reforma Constitucional se parte de una nueva premisa, pues ya no existe el orden y la paz públicos que se daban por consumados en 1917 con el alumbramiento del Estado posrevolucionario ¿Por qué?

Vayamos por partes. Primero. La idea central que sostiene la existencia del Estado habla de la necesidad histórica del hombre por lograr su conservación cambiando su manera de ser: asociándose, pactando, conformando un colectivo que consiga

la vida común armónica.⁹ De forma tal que la presencia de aquél tiene como propósito fundamental hacer posible **la vida social en libertad**; y ofrece como única vía para lograrlo la sujeción a la voluntad general (soberana) expresada en la ley. Así, la expresión *orden público*, en su sentido original, otorgaría garantías a los integrantes del colectivo que gestaron el Estado; y, al mismo tiempo, asigna la responsabilidad fundamental a las instituciones y la ley.

Segundo. No debe perderse de vista que detrás del poder facultado para conseguir el *orden público* existe una estructura que comprende tres dimensiones de una misma entidad (el pueblo): a) la instancia que detentará el poder; b) la instancia que lo confiere y c) los destinatarios o sobre quienes se ejercerá ese poder (Gallino, 1995). Entonces, es el pueblo convertido en soberano el que otorga el poder y es también él quien se compromete a reconocerlo, dando legitimidad al aparato estatal.

Tercero. Queda claro que el Estado y todos los conceptos como *orden público*, *paz pública*, o nuestro perseguido *seguridad pública* son creaciones humanas históricamente determinadas. Así que para conocer su lógica y funcionamiento, es preciso centrar la mirada en las prácticas sociales, en el perfil del ciudadano que a lo largo de los siglos los ha construido de acuerdo a distintos contextos. Sólo mirando la transformación del hombre con el paso del tiempo entenderemos cuándo nació la necesidad de la *seguridad pública* y cómo se convirtió esto en la demanda por un derecho.

Lo que necesitamos saber en este momento es: de qué estaba hecha la base sobre la que se forjó el hombre que no entendió otra forma de vivir más que con un *orden público*. Parece claro que la transición del “estado natural” hacia la ciudadanía, la sustitución del instinto por la justicia, el imperio de la razón sobre la impulsión física y al apetito sensual, obedecieron a lo que señalaba Rousseau: “el hombre da a sus acciones **la moralidad** de que antes carecían”.¹⁰ Lo que sostiene todo esto es, entonces, el “edificio de la moral” que ya vislumbraba Nietzsche.¹¹ Así que el hilo que une esa estructura triádica en la que se desagrega la sociedad es “el deber”: deber de comportarse con arreglo a fines morales. Tenía razón Nietzsche cuando se preguntaba (y él mismo contesta) ¿cuál es el hombre más moral? Por una parte el que cumple mejor la ley; y por otra el que cumple la ley aún en los casos más difíciles.¹²

⁹ Dice Rousseau: “Supongo a los hombres llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él”. Y luego sugiere a manera de hipótesis que fue necesario “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social”. Rousseau, Juan J; *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2000.

¹⁰ *Idem*. Pág. 53.

¹¹ Asegura Nietzsche que “la moral, en todos los tiempos desde que se habla y se convence en el mundo, ha sido la mejor maestra de seducción –y lo que nos importa más a nosotros los filósofos- la verdadera Circe de la filosofía... todos los filósofos ha edificado sus construcciones sobre la seducción de la moral, lo mismo Kant que los anteriores; que su intención, sólo en apariencia, iba enderezada hacia la certeza y hacia la verdad, pero en realidad se dirigía hacia la *majestad del edificio de la moral*”. F. Nietzsche. *Aurora*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2001.

¹² *Idem*. Pág. 13.

Concluamos entonces: en los albores de la era moderna, en el alumbramiento del Estado, las instituciones y la ley; acompañando al naciente ciudadano, que es el mismo momento de inauguración de la era del *orden público*, fue preciso en el hombre y su comunidad un estricto **sentido del deber**, que implicaba sacrificio de su individualidad y su persona por una “causa superior”: todo mundo tenía un compromiso social, traducible en varias responsabilidades (trabajar, estudiar, superarse, progresar, educar, transformar, disciplinarse), que perseguía como fin último esa idea primaria del bien común.

Con un poco de atención que se ponga a esto, podrá apreciarse un primer sentido del principio de **seguridad** que experimenta un desplazamiento en la práctica. Este desplazamiento implicó poner en un segundo plano al hombre (aquél para el que se suponía era necesario conservar un orden que le permitiera desarrollarse libremente), al tiempo que justificaba toda intervención del Estado destinada a contener y limitar aquellas situaciones, acciones e individuos que pudieran alterar “el orden”, particularmente aquél que aparecía establecido en las leyes, pues éste era un fin superior que se encontraba más allá de cualquier pretensión personal. Así, en la práctica resultó que la seguridad era brindada a las instituciones y a las leyes y no al individuo. El *orden público* terminó definido en la mayoría de los casos como el “normal funcionamiento de las instituciones”.

En esta lógica, al individuo que aspiraba a convertirse en ciudadano ejemplar se le pedía una victoria sobre sí mismo: renunciar a su libertad natural y al acceso de todo cuanto desea, a cambio de la libertad civil y la propiedad de lo que posee. Esto conformó el triunfo de cierta moral. Por eso es que las instituciones (no sólo las estatales) durante todo el siglo XIX y gran parte del XX, tienen como función principal “educar” al individuo, “domesticar su conducta” en correspondencia con principios morales. Esa es justamente la sociedad disciplinaria de la que habla Foucault en *Vigilar y castigar*: una sociedad cuyas estructuras están destinadas a reprimir lo que “es nocivo para la sociedad”, que verifica todo el tiempo que los individuos se conduzcan de acuerdo a “las reglas”, que busca una disciplina general de la existencia, teniendo siempre como presunción que así es como el hombre logrará “ejercitar sus facultades, extender sus ideas, ennoblecer sus sentimientos, elevar su alma”, hasta convertirse en un ser inteligente: en hombre. La educación, la socialización y la integración bajo un espíritu de corresponsabilidad y deber, constituyeron las alternativas previas a la coerción (facultad legítima del Estado). Preciosa joya de esta sociedad, con vocación de sacrificio en aras del orden, es el discurso pronunciado por Justo Sierra en la Inauguración de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1910. Tomo sólo una pequeña parte:

“...El fondo de todo problema, ya sea social, ya político, tomando esos vocablos en sus más comprensivas acepciones, implica necesariamente un problema pedagógico, un problema de educación (...) precisa imantar de amor a los caracteres; precisa saturar al hombre de espíritu de sacrificio para hacerle sentir el valor inmenso de la vida social, para convertirlo en un ser moral,

*en toda la belleza serena de la expresión; navegar siempre en el derrotero de ese ideal, irlo realizando día a día, minuto a minuto...*¹³

III. Segundo paso: se desvanece el deber

Producto del recorrido que hemos hecho hasta aquí, nos encontramos justo en el sitio de “no existencia” del concepto *seguridad pública*; ahora es preciso saber lo que ocurrió en la sociedad para que él se gestara. Vimos que en el modelo de la “sociedad disciplinaria” el signo característico era el sentido del deber inculcado en el ciudadano, en tanto que las instancias de “control” operantes brindaban seguridad a las instituciones y a las leyes, pero no al individuo; al menos no de manera prioritaria. No era necesario, pues la base que sostenía todo este entramado institucional era el *consenso* alrededor de los valores y los intereses asumidos como generales (como el orden o la paz públicos, por ejemplo). Estando todo mundo comprometido con los mismos, sólo era necesario que el Estado vigilara y controlara a la minoría criminal que atentaba contra la sociedad. Por su parte, el deber de todo ciudadano era para con la sociedad: trabajar para el progreso del país; estudiar para servir y ser útil; enrolarse en el Ejército para defender a la patria; educar a los hijos para preservar las costumbres, etcétera.

Lo que acabó con esta “armónica” relación de compromiso (el Estado de garantizar la paz y orden públicos; en tanto que el ciudadano de obrar con un sentido de deber) fue el incumplimiento. ¿Quién incumplió primero? Es difícil saberlo con precisión y además no se trata aquí de juzgar. Simplemente es necesario señalar que hubo un punto en la historia cuando el Estado ya no fue capaz de realizar muchas de sus promesas originales (entre ellas la paz y orden públicos, o las garantías individuales necesarias para el desarrollo integral del individuo) y a cambio incurrió en excesos inauditos. Y también se requiere advertir que en algún momento de la historia el hombre dejó de reconocer sentido en la noción de deber y sólo lo encontró en el principio de la libertad individual.

Octavio Paz resumía puntualmente en 1978 una sensibilidad casi generalizada en Europa y Estados Unidos:

*“El Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que las de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que obra no como un demonio sino como una máquina. El Estado moderno es una máquina, pero una máquina que se reproduce sin cesar. La sociedad civil ha desaparecido casi enteramente: fuera del Estado no hay nada ni nadie.”*¹⁴

¹³ Sierra, Justo. 1958. “Discurso en la inauguración de la Universidad Nacional” en *El ensayo mexicano moderno*, F.C.E. México.

¹⁴ Paz, Octavio. 1987. “El Ogro filantrópico”, en *México en la obra de Octavio Paz*, Tomo I, F.C.E. México.

Por su parte, José Ortega y Gasset advertía desde la década de los 30 la inminente aparición de un nuevo tipo de ciudadano en el mundo, con características totalmente opuestas a aquel hombre que conducía sus actos bajo principios morales y reconocía un sentido del deber en todas sus acciones:

“Este personaje que ahora anda por todas partes y donde quiera impone su barbarie íntima, es, en efecto, el niño mimado de la historia humana. El niño mimado es el heredero que se comporta exclusivamente como heredero. Ahora la herencia es la civilización —las comodidades, la seguridad; en suma las ventajas de la civilización.”¹⁵

Tómese nota de la perspectiva visionaria y sintética de estos dos hombres, pero adviértase que para el caso mexicano es característica histórica llegar tarde a las citas coyunturales o comportarse sólo en congruencia con las grandes tendencias del mundo. Aún así, no es tan difícil ubicar el momento en que estas dos circunstancias —la que tiene que ver con el cuestionamiento al Estado y la que marca la subversión de los valores morales tradicionales en el ciudadano— provocaron síntomas visibles en el México del siglo XX. Proporcionaremos a continuación sólo algunos datos que nos ayudarán a completar el cuadro y creo que entonces estaremos en condiciones de puntualizar cuándo fue que la sociedad gestó el reclamo de *seguridad pública*.

El Estado producto de la Revolución Mexicana fue un modelo casi perfecto de control social. Durante casi seis décadas hizo gala de una estabilidad generalizada en todo el país. Sus instrumentos de control eran piramidales y generalmente disciplinados. Sus herramientas iban desde el uso de la fuerza pública, hasta la cooptación y la complicidad; pero mostraban siempre una imagen de control.¹⁶ Convertidas luego en tristemente célebres, la Dirección Federal de Seguridad, La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, el Servicio Secreto, la Dirección de Prevención del Delito, entre otras, fueron instituciones con labores policíacas que brindaban “seguridad” a la sociedad, entendida ésta, sin embargo, como las “instituciones”; o sea, el Estado, es decir, el sistema que les daba vida. Un recuento de las ilegalidades e injusticias que cometieron éstas instituciones es motivo de exhaustivo trabajo compilatorio que ahora, por fortuna, comienza a realizarse en México,¹⁷ y por eso aquí debe bastar con subrayar el sentido de la “seguridad” que se brindaba en México hasta entrada la década de los 80: seguridad al Estado y a la sociedad en abstracto.

Las movilizaciones de inconformidad contra un sistema tan férreo como el que experimentó México entre 1928 y 1988 iniciaron en 1968 y no se detendrían en

¹⁵ Ortega y Gasset, José. 1993. *La rebelión de las masas*, Altaya, Barcelona.

¹⁶ Sobre la historia del funcionamiento policial en México, no siempre tan conocida por su dispersión, puede consultarse: “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, de Stanley Pimentel; “Crimen organizado y la organización del crimen”, de Luis Astorga; y “Crimen organizado y financiamiento de campañas políticas en México” de Leonardo Curcio Gutiérrez; reunidos todos en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática* Grijalbo, México, 2000.

¹⁷ Véase Aguayo Quezada, Sergio (2002). *La charola*. Grijalbo. México.

varias décadas. La principal bandera del movimiento estudiantil de ese año era, desde luego, la democratización por el camino del respeto a la ley, que no debería servir más que para proteger al ser humano: “Una y otra vez los muchachos pidieron el diálogo público entre el gobierno y los estudiantes, preludio del diálogo (que después se exigiría) entre el pueblo y las autoridades”.¹⁸

Pero simultáneamente, posibilitando y a la vez condicionando ese despertar cívico, la sociedad mexicana (para ese momento ya mayoritariamente urbana) experimentaba una modalidad de aquel cambio en los principios morales y el sentido del deber al que se refería Ortega y Gasset. La crónica de tal transformación la hace brillantemente Carlos Monsiváis:

“Sin que se advierta su fuerza, se va adueñando de la escena un nacionalismo forjado ya, casi de modo exclusivo, sobre la base de apetencias y exigencias de las mayorías. Un término preside la sustitución: sociedad de masas. Al ampliarse tan brutalmente, una sociedad se fragmenta y abandona sus técnicas de credibilidad, multiplica a los responsables de sus estilos de vida, modifica su moral. Debajo de este (nuevo) nacionalismo ferozmente sexual, marrullero, sobrepoblado, todavía machista, cursí, transa, querendón, entrañable, se mueven elementos antiguos: el rencor social, el antiimperialismo, las desconfianzas de clase.”¹⁹

Hay que decirlo, la transformación del código moral no se debe, sin embargo, a una lucha de la sociedad por ser de otra manera, sino tan sólo a la repercusión tangible de la modernización industrial y la sociedad de consumo introducidas a nuestra realidad. Valores tradicionales como el trabajo, el sacrificio, el ahorro, el recato, la privación, el pudor, la educación, la modestia, cayeron en desuso ante las primeras oleadas mercantilistas de la globalización que llegaron a México en forma de videocaseteras, parabólicas, discotecas, cocaína, computadoras, campos de golf, plazas comerciales, spas, etc. El consumo apela a un nuevo tipo de ciudadano: arrogante, ávido, agresivo, narcisista, hedonista. Lo que finalmente caracteriza a la modernización industrial y a la sociedad de consumo es el supervalor del **bienestar**, opuesto al valle de lágrimas de la moralidad tradicional.²⁰

IV. La era del bienestar. Nace la demanda de seguridad pública

Recapitemos. Hasta aquí, logramos encontrar al ciudadano que vivía bajo la idea del *orden público* y lo identificamos por su sentido del deber: sus prácticas sociales se correspondían con un Estado controlador, vigilante, que brindaba seguridad a sí

¹⁸ Paz, Octavio. 1969. “Crítica de la pirámide”, en *México en la obra de Octavio Paz*, F.C.E. México.

¹⁹ Monsiváis, Carlos. 1982. “Nacionalismo. La democratización bárbara”, en *El desafío mexicano*, Nexos/Océano. México

²⁰ Blanco, José Joaquín. 1982. “Moral pública. ¿Quién le teme a Oscar Flores Tapia?”, en *El desafío mexicano*, Nexos/Océano, México.

mismo por sentirse la creación máxima de la sociedad. Luego, conseguimos esbozar la transformación de ese mismo individuo y de sus prácticas sociales hacia una era del postdeber o la postmoral.²¹ En congruencia con nuestra afirmación de que en el perfil del ciudadano se encuentran las causalidades que a lo largo de los siglos han construido las formas en que se ejerce el poder estatal y los conceptos para definirlo, estamos en posibilidades de sugerir con más precisión cuándo y por qué surge la idea de la *seguridad pública* y su conversión en un “derecho ciudadano”.

Parece que el dato más importante es la aparición (tal vez reaparición) en la segunda mitad del siglo XX de una dualidad que llegó a diluirse en la era del deber y de la sociedad disciplinaria: **el Estado frente a la Sociedad Civil** (o viceversa, pero cada uno por separado). En la cita que hacíamos a Octavio Paz sobre el Estado en el Siglo XX, éste decía: “*La sociedad civil ha desaparecido casi enteramente: fuera del Estado no hay nada ni nadie*”. Pero en las postrimerías de dicha centuria se operó un cambio desde la trincheras de la lucha civil. En casi todo el mundo las generaciones que Ortega y Gasset nombraba “*los herederos de la civilización*” recibieron Estados que habían conducido al hombre a dos guerras mundiales, que habían orquestado el exilio y la persecución en todo el orbe, que incurrieron en el autoritarismo y las dictaduras fascistas. Esas nuevas generaciones se reconocieron a sí mismas ajenas a esos monstruosos aparatos estatales. Los más avezados descubrieron y los más ingenuos intuyeron que el Estado no es un universal, que el Estado no es por sí mismo una fuente de poder autónoma, que es sólo el resultado de las condiciones de ejercicio del poder que el propio hombre construye social e históricamente. Así que, mientras muchos se colocaban en el escepticismo, la desconfianza total o la ausencia de toda esperanza, otros emprendieron la nada fácil tarea de transformar al Estado.

En México la cuestión de una reforma del Estado mexicano se comenzó a plantear en 1976. Fue un camino tortuoso y, al igual que en casi todo el mundo, sólo en pocas ocasiones estuvo próximo a las causas más justas (en el más amplio sentido de este término). Más bien la idea del nuevo Estado se tejió sobre las preferencias del emergente individuo que caracterizamos líneas atrás con el apoyo de Monsiváis: arrogante, ávido, agresivo, narcisista, hedonista.

El perfil de este nuevo ciudadano impulsó una transformación en los tejidos sociales que, sumada a las nuevas configuraciones de las ciudades, en particular por los efectos de la *globalización*, provocaron un cambio en el sentido de las instituciones, la ley y, lo que aquí nos interesa, la “seguridad”: de representar el buen funcionamiento de las instituciones, pasó a ser un concepto vinculado a **la tranquilidad** en la vida urbana, perceptible fundamentalmente en el plano individual: “hay seguridad sólo si yo estoy a salvo”.

Aquí es justamente donde se presenta la introducción del concepto de *seguridad pública*. Y, aunque podemos identificar su primera mención “oficial” en el plan de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari,²² lo que interesa más es identificar

²¹ Estos términos son empleados por Lipovetsky en su disertación sobre la sociedad que se rige por la ética mínima de la defensa del otro y de la sociedad y que se caracteriza por la ausencia de obligaciones morales individuales ostensibles. *El crepúsculo del deber*, Anagrama, Barcelona, 2000.

²² Véase “Los 94 compromisos de Salinas”, en *Proceso*, No. 631, 5 de diciembre de 1988. México.

su doble intencionalidad: Por una parte, *hacer primar el principio de las libertades individuales* por sobre el “buen funcionamiento de las instituciones –sean entendidas como el Estado, como el conjunto social en abstracto- y, por la otra, el de *superar el resabio autoritario que arrastraba el concepto de orden público*.

Por lo que toca a la intencionalidad de *hacer primar el principio de las libertades individuales*, es claro que en la medida que la forma-Estado se convierte en social y democrática es natural que el objeto primordial de seguridad se desplace sobre los ciudadanos, en particular sobre sus derechos y libertades. Ahora bien, mientras las relaciones entre Estado y sociedad civil discurren en la satisfacción de los niveles de bienestar, propios a su desarrollo económico que permite legitimar crecientes demandas sociales, el disfrute de las libertades y las garantías parece afirmado. Pero, cuando esos niveles descienden y el *Welfare* decrece, surgen las amenazas a las libertades fundamentales y a las garantías básicas, tanto por parte del mismo Estado como de la mano de los ciudadanos desposeídos. Frente a este cuadro de perturbaciones, emerge una “necesidad” de seguridad que se presume únicamente garantizable mediante la aplicación de la legítima violencia estatal; y de tal aplicación se hace responsable a la policía.²³

Se prueba entonces, la hipótesis inicial: la premisa que hizo “ineludible” acuñar en la ley el concepto de *seguridad pública* era que el orden y la paz públicos ya no existían por la mera presencia del Estado y la ley (dado que muchos agentes al servicio del Estado eran responsables de la falta de seguridad que percibía la ciudadanía); la ineficacia de las instituciones para brindar seguridad a los individuos (ya no a la sociedad en abstracto o al propio aparato estatal) obligó a dar legalidad a nuevas acciones institucionales; y se hizo a través de una reforma Constitucional. Pero como se trataba también de *superar el resabio autoritario* que arrastraba el otro concepto de *orden público*, además de legalidad se requería legitimidad. Lo cual no fue tan difícil conseguir en un marco de prácticas sociales donde el hombre se desprendió de la religión del deber, pero no de la fe represiva (Lipovetsky, 2000); donde los medios de comunicación expropiaron los espacios de discusión de lo público (Baudrillard, 1993); y donde la cultura contra los riesgos empezó a dominarlo todo.

El concepto de *seguridad pública* encontró calurosa acogida en la era de la obsesión por el bienestar, entendido por oposición al sacrificio, el compromiso, la corresponsabilidad y la solidaridad sociales. En una sociedad donde el sentido del orden y el caos tienen más que ver con las percepciones psicológicas que con la realidad, los *mass media* se convirtieron en uno de los grandes medios de construcción de las situaciones de miedo e inseguridad. En ellos, la violencia y el delito tienden a focalizar y simplificar la realidad, llegando a influir poderosamente en los comportamientos cotidianos y en nuestras relaciones sociales. Dice García Canclini, refiriéndose a los cada vez más numerosos ciudadanos que se “atrincheran” en atención a una cultura contra los riesgos:

²³ A la llegada del presidente Salinas al poder, la Secretaría de Gobernación evaluaba así la situación del país: “La capacidad de respuesta del Estado Mexicano se ha visto reducida ante una delincuencia mejor organizada y una creciente impunidad de los delincuentes en la mayor parte de la República”. Véase “Los secuestros culminan un sexenio de retroceso en la aplicación de la justicia”, *Proceso*, No. 913, 2 de mayo de 1994. México.

“(Hay nuevas formas de segregación espacial que producen cambios en los hábitos y rituales familiares, por obsesivas conversaciones sobre la inseguridad que tienden a polarizar lo bueno y lo malo... El espacio público de las calles queda como espacio abandonado, síntoma de la desurbanización y del olvido de los ideales modernos de apertura, igualdad y comunidad.”²⁴

De esta forma, el consenso requerido para las nuevas acciones encaminadas a brindar seguridad al individuo se erige fundamentalmente sobre el papel crucial que desempeñan los mensajes mediáticos. Todo se ha organizado en torno al miedo, al terror. Este nuevo Estado de la *seguridad pública* ya no pretende reeducar, resocializar, corregir o prevenir como lo hacía el Estado social. Antes bien, busca configurar su sistema de control basándolo sobre nuevos fines: los estrictamente orientados a la punición “ejemplar” de cada violación del nuevo orden, pero sin detenerse en los intentos por llegar hasta el punto de crear alarma social, con tal de que ella se convierta en fuente de consenso en torno a las instituciones, previniendo así cualquier eventual dissentimiento político. En pocas palabras, los *mass media* actúan como cajas de resonancia que alertan, señalan y estigmatizan a los elementos conflictivos de la sociedad, pero sin aportar los más mínimos elementos para el debate y la reflexión (Barata, 2002) y donde la única solución al conflicto pasa por la intervención de los aparatos del Estado (entiéndase, la policía).

V. La seguridad pública, ¿Un derecho humano?

Tradicionalmente se piensa que la historia de los derechos humanos la conforman cuatro generaciones: La primera, cuando se establecieron derechos y libertades individuales; la segunda caracterizada por la puesta en práctica de derechos sociales; la tercera, que abre la posibilidad de reconocer derechos a grupos específicos, llamados vulnerables; y la cuarta, que habla ya de derechos colectivos o de los pueblos. Está claro que la aparición del concepto *seguridad pública* es muy reciente y tiene que ver con todo un campo de prácticas sociales vigentes no sólo en México sino en gran parte del mundo.²⁵ Luego entonces, nosotros -la sociedad- lo propiciamos y está aquí, manifestado en nuevas políticas estatales, en la mayoría de los casos de corte policial. La pregunta ahora es en qué lugar podría colocarse un derecho a la *seguridad pública* ¿Debe ser una garantía individual? ¿Es una prerrogativa que el Estado debe garantizar a toda la sociedad? ¿Acaso se dirige sólo a un grupo especial de la población? Yo creo que no.

En México, desde que fue creada la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (que, por cierto, tuvo lugar antes de la reforma Constitucional que permite un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual le generó innumerables críticas legales), es claro que la respuesta estatal a las situaciones de fuerte tensión social, generadas por la crisis de gobernabilidad que estalla a principios de los 90, ha sido estrictamente

²⁴ García Canclini, Néstor. 1997. “Ciudad invisible, ciudad vigilada”, en *La Jornada Semanal*, No. 115, 18 de mayo, México.

²⁵ En España, por ejemplo, el concepto se introdujo por medio de la Constitución promulgada en 1978. Hasta entonces, la expresión *orden público*, como en el resto de Europa, constituía la razón del Estado liberal-democrático, vinculada a la idea de la administración o gestión de la *res pública* que ya referimos en este mismo texto.

policial. Ante un tipo de ilegalidad que ya no puede ser calificada de común u ordinaria (terrorismo, droga, criminalidad organizada, corrupción, etc.) aparece una exacerbación de las características policiales del Estado. Esto se debe a que casi “en automático” se piensa que la *seguridad pública* significa el combate a la delincuencia a través de la fuerza pública. Cuando en realidad debiera ser, en un sentido mucho más amplio, proteger el **libre ejercicio de los derechos y libertades**, pero no en abstracto, no sólo formalmente, sino en la vida cotidiana.

Las preguntas con las que iniciábamos este ensayo eran ¿Qué o quién debe ser cuidado, protegido, salvaguardado hoy?; ¿De quién debe estar a salvo?; y ¿Quién es el responsable de esa seguridad? A la luz de las evidencias que hemos encontrado a lo largo de nuestro recorrido retrospectivo, parece que la *seguridad pública* se entiende como la intervención de las instituciones policiales y de justicia para ofrecer la **sensación de bienestar** a cada uno de nosotros. Esto es un error, porque en esta óptica se pierde de vista el fin que persigue la *seguridad pública* y sólo se piensa en quién ataca a la misma. Si cuando alguien nos habla de *seguridad pública* sólo pensamos en la policía, es porque ha penetrado en nosotros una nada fructífera tendencia a disolver nuestra responsabilidad de mantener el vínculo social que nos define como seres humanos y delegarla a la policía.

Lo que queremos subrayar es que en la actual discusión sobre la *seguridad pública* se ha reducido al mínimo el sentido orgánico de comunidad que representa lo público en tanto espacio común. Para comprobar esto no hace falta más que ver cómo se pretende medir la *seguridad pública*. Se recurre a encuestas que hacen preguntas como: ¿Ha sufrido usted algún delito en el último mes? ¿Ha sido asaltado en esta semana? ¿Le han robado su auto? Con lo cual se restringe la cuestión a la percepción en el plano personal de dos opciones: víctima o no víctima de delitos.

Esta fórmula nos lleva a suponer que con el concepto *seguridad pública* se está hablando de defender al ciudadano de sus semejantes; y que esa protección que le hace falta al estar entre sus iguales sólo se la puede brindar un policía. Me alarma creer que hemos retrocedido tanto hasta llegar nuevamente a la incapacidad de convivir entre pares de forma humanamente “normal”; y que necesitamos la mediación de un agente de fuerza para poder seguir viviendo juntos. Esto no significa otra cosa más que la ausencia del mínimo **sentido de socialidad**, pues si hoy las mencionadas encuestas revelan que casi la mitad de la población ha sufrido algún delito, ¿la otra mitad podría ser la que los ha cometido? En cualquier grupo de hombres donde una mitad ataca a la otra es porque sus miembros no tienen nada en común que los pueda mantener viviendo en el mismo entorno.

Se supone que los primeros hombres sobre la tierra decidieron vivir en grupos porque tenían en común algo que realizar, para lo cual necesitaban la seguridad que les brindaba su fuerza (moral, física, intelectual) sumada. Su mayor preocupación era mantener esa unidad, porque en ella residía su posibilidad de futuro. Creo que esa debería ser la verdadera acepción del concepto *seguridad pública*. Hoy más que nunca lo que debe ser salvaguardado es la común acción entre los hombres, esa que se pone en jaque cada que la televisión o los medios en general muestran a

manera de relatos paraliterarios con alto *rating* la más abyecta de las relaciones posibles entre un hombre y otro: la violación de su humanidad a través de un homicidio, un ultraje, un secuestro, etc.

Los temores (reales o contruidos) nunca fueron buenos aliados de las libertades. Y hoy lo que tenemos en las ciudades llenas de miedos son hogares llenos de medos. Si hemos llegado al punto en que los medos son nuestro principal espacio de discusión de los asuntos públicos, lo menos que podemos hacer es asegurarnos de que éstos se conduzcan con responsabilidad y no atenten contra la entidad que les da vida: la sociedad. Sus contenidos, sin duda, contribuyen en buena medida a la construcción de los imaginarios colectivos, por eso el problema es que ellos estén plagados de eventos antisociales.²⁶

Por qué no ha de medirse la *seguridad pública* realizando encuestas que pregunten a la gente: ¿Ha podido realizar sus planes de vida? ¿Siente que en esta sociedad tiene oportunidades de desarrollarse plenamente? ¿Hacia dónde se dirige su país? ¿Está satisfecho con el aire que respira, el agua que bebe, la fruta que come? ¿Qué es lo que usted espera de esta vida? ¿Está seguro de poder conseguirlo? Si no tenemos seguridad sobre ninguna de estas cosas, no tenemos nada. Pero ¿Cómo han de conseguirse? Esa debe ser la respuesta a nuestra última pregunta: ¿Quién es el responsable de la *seguridad pública*? Definitivamente no puede ser sólo un policía.

Los responsables somos todos nosotros. Una vez conseguida la separación ideal entre Estado y Sociedad civil, de la que ya hablamos y que significa cristalización de exigencias de libertad y respeto a la esfera humana por parte del poder público, sería mezquino no oponerse a la división de tareas que con mucha frecuencia nos proponen: a los individuos les corresponde indignarse y hablar; a los gobiernos reflexionar y actuar. No. Lo que necesitamos es rescatar el sentido de responsabilidad. Me temo que el concepto de *seguridad pública* se acuñó para poder desentendernos formalmente de nuestra obligación respecto a los demás. No debemos permitir que esa sinrazón acabe determinando nuestra vida en sociedad. Podemos reclamar la *seguridad pública* como un derecho humano, pero no entendida como la labor policial simplemente, debemos reclamarla como un campo de acción en el que cada uno de nosotros ejercite su capacidad de vivir en sociedad, dando seguridad a un proyecto común, público. Los universales derechos de igualdad y libertad que tanta sangre han reclamado en nuestra historia, no pueden sobrevivir a la disolución de la esfera social. El fin de la *seguridad pública* debe ser **rescatar lo público** y esto sólo puede significar el **espacio que tengo en común** con mis semejantes; eso es lo que debemos proteger. Por eso creo que el llamado debe ser a asumir que mientras nos fortificamos en nuestra individualidad de bienestar, lo público se desaparece o se convierte en simple lugar de tránsito, sin arraigo, sin identidad, sin socialidad. Si eso llega a consumarse ¿Para qué servirá la *seguridad pública*?

²⁶ Los *mass media* se han convertido en uno de los grandes medios de construcción de las situaciones de miedo e inseguridad. La *Comisión Social*, el primer organismo de ámbito español que estudio el fenómeno de la inseguridad ciudadana, realizó a mediados de los años ochenta un estudio sobre el tratamiento del delito en la prensa y puso de manifiesto que la percepción social de la inseguridad ciudadana estaba estrechamente ligada al tratamiento periodístico. Barata, Francesc, en www.ua.es/es/cultura/r.altamira. Consultado en abril de 2002.

Fuentes de información

- AGUAYO QUEZADA, Sergio (2002). *La charola*, Grijalbo, México.
- BALEY, John (2002). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México.
- BARATA, Francesc (2002). *Delito y mass media* en www.ua.es/es/cultura/r.altamira. Consultado en abril de 2002.
- BAUDRILLARD, Jean (1996). *Cultura y simulacro*, Kairós, Barcelona.
- BAYLEY, John y GODSON, Roy (eds.) (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México.
- BERGALLI, Roberto (2002). "Globalización y control de la ciudad" en www.ua.es/es/cultura/r.altamira. Consultado en abril de 2002.
- DESCARTES, René (1999). *Discurso del método*, Editores Mexicanos Unidos. México.
- El desafío mexicano*. (1982) Nexos/Océano, México.
- FOUCAULT, Michel. (2000). *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. (1997). "Ciudad invisible, ciudad vigilada", en *La Jornada Semanal*, No. 115, 18 de mayo, México.
- HOBBS, Tomás (1979), *Leviatán*, F.C.E. México.
- Letras Mexicanas No. 39 (1958). *El ensayo mexicano moderno*, F.C.E. México.
- LIPOVETSKY, Guilles (2000). *El crepúsculo del deber*, Anagrama, Barcelona.
- LOCKE, John (1998). *Ensayo sobre el gobierno civil*, F.C.E. México.
- NIETZSCHE, F. (2001). *Aurora*, Editores Mexicanos Unidos, México.
- O'GORMAN, Edmundo (1984). *La invención de América*, F.C.E. México.
- ORTEGA Y GASSET, José (1993). *La rebelión de las masas*, Altaya, Barcelona.
- PAZ, Octavio (1987). "El ogro filantrópico", en *México en la obra de Octavio Paz*, Tomo I, F.C.E. México.
- Proceso*, No. 631, 5 de diciembre de 1988, México.

Proceso, No. 913, 2 de mayo de 1994, México.

ROUSSEAU, J.J. (2000). *El contrato social*, Editores Mexicanos Unidos, México.

SAN AGUSTÍN (1987). *La ciudad de Dios*, Porrúa, México.

UVALLE BERRONES, Ricardo (1995). *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, INAP, México.

VINOGRADOFF, Paul (2000). *Normas sociales y normas jurídicas*, F.C.E. México.

LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS

FAUSTO ENRIQUE TAPIA FLORES

Son inalienables aquellos bienes, o más bien, aquellas determinaciones sustanciales, cuyo derecho no puede caducar y que constituyen lo más propio de mi persona, la esencia universal de mi auto conciencia, como mi personalidad en general.

Hegel

a) Un acercamiento a la democracia

Los derechos humanos son un logro que se ha establecido en las democracias y que están instaurados dentro del derecho público en las constituciones, éstos se plasman cuando el hombre toma conciencia de su esencia de ser libre y lucha por ella, porque busca una escala de valores que lo haga cada vez más libre y digno de su condición de ser humano.

La evolución de ambos elementos ha sido muy a la par y hoy día es imposible hablar de uno sin pensar o incluir al otro inmediatamente, pero no ha sido fortuita la relación entre democracia y derechos humanos, para poder ubicar esta relación se tiene que hacer una revisión teórico histórica de ambos conceptos para comprender por qué esta fórmula es hoy día un binomio indisoluble.

Tradicionalmente la democracia como forma de gobierno tiene sus orígenes en la Antigua Grecia en el siglo V a. C., especialmente en Atenas a partir de la democracia directa; de manera tal que los grandes filósofos presentaban una tipología donde dominaba la trilogía Monarquía-Aristocracia-Democracia.

En estos momentos de la historia existe una identificación de la democracia con el ejercicio del poder sólo para los pobres, porque en esta primera etapa la política era asunto de unos cuantos, hay que recordar que en la antigua Grecia sólo los "ciudadanos" podían elegir a sus gobernantes, en lo que tradicionalmente se ha denominado como democracia directa como una de las primeras formas de gobierno popular.

Posteriormente, John Locke establecía la doctrina política del Liberalismo que se centraba en las nociones inseparables de los derechos individuales e irrenunciables y en la idea de un gobierno mandatario y limitado, "Locke es el primer pensador en postular la existencia de los derechos naturales cuya protección es la única función legítima de un gobierno, pero en seguida restringe la calidad de ciudadanos sólo a los propietarios inmobiliarios con lo cual elimina la posibilidad de la participación política" ¹, limitando de tal suerte el ejercicio de los derechos humanos, pero se vislumbra la noción de la justicia vinculada a los mismos.

La relación entre liberalismo y democracia surge un tanto conflictiva y el acercamiento entre ambas aparece por la revolución europea de 1848,² de hecho ambas doctrinas

tienen serias diferencias, “ la libertad reivindicada por los liberales no es igualitaria sino discriminatoria, pues si esa dinámica liberal constituye el principio del parlamentarismo y de la legitimación electoral, es también la de los obstáculos opuestos durante un siglo y medio al sufragio universal, tanto por el artificio censitario como bajo la forma menos disfrazada de las dictaduras *liberales* de Europa y de América Latina,”³ además sólo se buscaba la seguridad de los bienes y la libertad económica y se veía en la política un complemento funcional del mercado; por otro lado los demócratas concebían la distribución del poder sin discriminaciones, ambas posturas permanecieron en una relación dialéctica hasta coincidir en que no eran excluyentes sino por el contrario complementarias; aunado a este hecho la aparición del socialismo terminó por unir estas posturas para hacerle un frente común.

La democracia moderna es una democracia representativa que se fundamenta en la representación política, porque el ciudadano elige a los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones, pero esta forma de democracia no imposibilita que en algún momento y en casos excepcionales se recurra a la práctica del plebiscito o al referéndum como formas de la democracia directa.

Robert Dahl es quien mejor ha definido los regímenes democráticos bajo las siguientes características:

- a) Existencia de un pluralismo o presencia de múltiples estratos socioeconómicos que tienden a resolver sus conflictos de intereses y a favorecer su consulta;
- b) Presencia de un multipartidismo que implica una competencia y alternancia de los partidos políticos en el poder; y
- c) Existencia de efectivas garantías de derechos y libertades individuales fundamentales así como la elección de líderes a través del sufragio universal, control jurídico de los grupos gobernantes, etc.

Vista así la democracia moderna es un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas, es una forma de gobierno de ciudadanos, porque éstos son los depositarios de los derechos públicos y también es una forma de gobierno de las mayorías en donde las minorías también tienen cabida, porque representan la pluralidad de ideologías en el seno de la sociedad y donde se realiza una competencia electoral en términos de equidad y competitividad.

Asimismo, en la democracia la unanimidad en la toma de decisiones no es una condición indispensable para la estabilidad del gobierno; por el contrario a partir de la irrupción del liberalismo en el siglo XIX, se reconoce que la diversidad política no es necesariamente destructiva y que incluso es benéfica para el buen funcionamiento de éste. Rechazar la existencia del contrario o del conflicto nos imposibilita o nos niega la oportunidad del cambio, la generación de propuestas contrarias u opuestas no restringe la posibilidad de elección.

La democracia se conquista con la participación ciudadana que sólo se puede dar cabalmente en un régimen de libertades y en un ciclo interrumpido donde una es consecuencia de la otra.

Por tal razón la capacidad de escoger es una cualidad *sine qua non* de la existencia de los regímenes democráticos y es también “ una condición necesaria para categorizar a los sistemas políticos como democráticos o autoritarios”⁴, lo que manifiesta que la generalización del pluripartidismo en las democracias evidencia que la estabilidad de las instituciones democráticas no está inexorablemente comprometida con el número de partidos políticos;”⁵ por tanto hoy la convivencia pacífica y el respeto a las diferentes ideologías son la más clara virtud de la democracia.

Sí en los regímenes democráticos impera la libertad como valor fundamental encontramos su polo opuesto en el autoritarismo, que por definición ejerce la coacción y el uso de la violencia al margen de las normas que mantienen dicha coerción dentro de los límites de lo legítimo.

En estos regímenes por lo general los militares son quienes administran dichos mecanismos bajo la figura de las Juntas Militares; de tal suerte que la esfera social se ve subordinada a la esfera militar en aras del mantenimiento del orden y la seguridad pero en detrimento de las garantías individuales, porque “son los miembros del ejército quienes organizan y manejan los conceptos, códigos y normas que mantienen el “orden social” violentando los principios democráticos ya que atropellan a la sociedad con la práctica del autoritarismo, el verticalismo, la prepotencia y la impunidad”.⁶

En el autoritarismo existe un pluralismo limitado y el poder está concentrado en una pequeña élite y los líderes son responsables ante los grupos que los sostienen más que ante los ciudadanos y existe una negación de las garantías individuales; el autoritarismo por definición es un régimen donde la arbitrariedad reina por encima del Estado de Derecho.

Como se puede observar, el poder de un régimen democrático deviene de las leyes y se ejerce de acuerdo a ellas, es más “la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia;”⁷ el modo de gobernar en las democracias es la sujeción a las normas; el autoritarismo por el contrario es incapaz de acatar incluso su propia legalidad ya que carece de un orden que garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos: “ La ley determina las formas del poder democrático de dos maneras: Primero: el poder nace de la ley. Segundo: el poder se ejerce legalmente. Origen y ejercicio.”⁸

b) Los ciudadanos en la democracia

La población es la protagonista de la democracia; la población como elemento humano pero a la vez abstracto en la esfera política se materializa en la ciudadanía;

el ciudadano es el personaje que está en posibilidad de tomar decisiones en la esfera política y posee tres momentos; “un momento civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a las arbitrariedades del poder: un momento político que da al individuo el derecho de participar en el gobierno; votar y ser votado y un elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miembro de la comunidad de disfrutar de ciertos mínimos de bienestar”.⁹

El ciudadano es quien elige, participa y garantiza la continuidad democrática, el estatus de ciudadano lo otorga el andamio legal, el marco Constitucional de un país; es decir lo constituye el Estado de Derecho.

El Estado de Derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y en el funcionamiento de las instituciones, así como en la cultura y las prácticas políticas de los actores. En el Estado de Derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos.

El Estado de Derecho exige que toda acción estatal se subordine al derecho, de aquí que las Constituciones sean su expresión más palpable y codificada ya que éstas se oponen a la arbitrariedad del autoritarismo y expresan la soberanía ciudadana como fuente del derecho y permite la *institucionalización* jurídica de los principios y valores democráticos.¹⁰

El Estado de Derecho democrático está abierto al pluralismo, la tolerancia y al cambio social y puede considerarse como una conquista civilizatoria del pensamiento y la acción políticos ya que propicia un espacio para la reforma de las instituciones existentes y permite la búsqueda de los proyectos sociales legítimos desde la pluralidad.

Este carácter plural se observa en el principio democrático que sustenta que “los derechos fundamentales de las minorías deben ser respetados por las decisiones de la mayoría esto implica que, así fuese un solo hombre quien se opusiera a la voluntad de la mayoría, su derecho a hacerlo estaría garantizado por el Estado de Derecho”¹¹.

Visto así, el Estado de Derecho se visualiza como una condición necesaria pero no suficiente de una sociedad libre y distributiva, además de que el accionar político encuentra en las instituciones políticas un marco legal de actuación, de tal suerte que “la relación entre derecho y política se hace tan estrecha, que el derecho se considera como el principal instrumento mediante el cual las fuerzas políticas que detentan el poder dominante de una determinada sociedad ejercen su dominio.”¹²

“El Estado de Derecho es un espacio crucial del régimen democrático no *como* un accesorio ni un complemento es: la democracia hecha práctica. Sus notas características son la supremacía de la Constitución, la separación de poderes, la

actuación del poder público conforme a la ley, autonomía de la Judicatura y vigencia de los derechos y libertades fundamentales de los individuos.”¹³

No obstante, este reconocimiento oficial de libertades individuales y colectivas generan que dentro de la misma sociedad se gesten grupos que demandan la apertura de espacios democráticos; por lo que se organizan en la llamada Sociedad Civil; dicho término se usa para designar al “conjunto de actores sociales, económicos y políticos organizados para la defensa y promoción de sus intereses y que no aspiran al poder político pero que buscan incidir en la esfera política a través de la movilización política y en un aumento de sus demandas para abarcar temas o instituciones que no estaban sujetas a la participación ciudadana.”¹⁴

De tal manera que el binomio democracia Estado de Derecho se hace más evidente cuando se vislumbran procesos de participación política ciudadana más intensos, es decir, cuando esta actividad instrumental intenta influir en el gobierno para que éste actúe de la forma en que ellos prefieren siempre y cuando estén dentro de los lineamientos Constitucionales.

En el caso particular de México no se puede hablar de un sistema democrático como tal, por el contrario, la mayoría de los estudiosos en la materia sostienen que el caso mexicano es un sistema que se encuentra en *Transición Democrática* debido a que en su seno todavía se encuentran rasgos de un sistema autoritario que está en crisis y se están generando los cambios necesarios para constituirse en una democracia, en un proceso que se denomina liberalización política.

Este proceso de liberalización se caracteriza por los siguientes rasgos:¹⁵

- a) En la estructura de autoridad de un régimen autoritario se observa un proceso de liberalización cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social muestra una tendencia creciente;
- b) Cuando la participación política se incrementa (mayor conciencia ciudadana); y
- c) La competencia política aumenta (conformación de una oposición partidista).

De tal manera que la democratización es el proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista; dicho proceso implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación ciudadana.

Por otro lado, la democratización abre mayores márgenes de impredecibilidad por cuanto las decisiones políticas involucran una diversidad de actores y proyectos a veces contradictorios, asimismo, existen una variedad de organizaciones muchas

de ellas autónomas en el interior del Estado y las más importantes son los partidos políticos en tanto que sirven como articuladores, agregadores y transportadores de los intereses y demandas que emergen de la sociedad civil.

Resulta así que el ensanchamiento de las expresiones democratizadoras, en suma, son resultado de las acciones simultáneas o sucesivas de la propia comunidad a través de individuos considerados singularmente o en organizaciones sociales. En la medida en que la democracia penetra y se desarrolla en las diversas esferas de la sociedad (esto es sin que nadie actúe como un observador, si los derechos políticos de los ciudadanos son respetados, si las libertades y derechos humanos son garantizados y si la actuación de las autoridades se apegan al derecho) la democracia seguirá permeando la vida social tanto en su estructura jurídica como en la política.

c) Los derechos humanos en la democracia

El reconocimiento de derechos fundamentales en los habitantes de los países democráticos se encuentra plasmado en las Constituciones y la magnitud de estos derechos básicos representan los valores a los que toda sociedad aspira materializar mediante los ordenamientos jurídicos.

Los derechos humanos tienen su origen en la autonomía de la persona, del individuo frente a la razón del Estado, frente a los excesos del poder estatal, son derechos que tiene el hombre por su condición de humano ante todo aquello que atente contra su dignidad como tal, de tal suerte que deben entenderse como integrales al ser humano.

Antonio E. Pérez Luño los define como el *“conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”*¹⁶

Por lo tanto, los derechos humanos nos colocan en igualdad de circunstancias ante la justicia, el Estado y la sociedad porque representan la esencia humana misma y permiten el desarrollo de las potencialidades del ser humano, independientemente del color, la raza, el credo, filiación política y condición social.

Los derechos humanos poseen un sentido axiológico debido a que trascienden en el tiempo y manifiestan los valores y direcciones humanas que se consideran como deseables por todos los miembros de una sociedad o colectividad, además de que establecen la calidad humana promoviendo la búsqueda de la dignidad como el estado del autorespeto dentro de la esfera social.

Hoy día encontramos que “los sujetos *hombre* y *ciudadano* hacia los cuales están dirigidos los derechos humanos constituyen dos elementos distintos del Derecho Constitucional.... Los derechos del hombre se refieren al ámbito de la vida individual

del sujeto frente al Estado, mientras que los derechos del ciudadano constituyen las prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política¹⁷, completando de esta manera la esfera humana democrática; la sociedad civil y la política.

Independientemente de que los seres humanos puedan desarrollarse dentro de la esfera política, es preciso destacar que la persona es el centro del Derecho y que por esta noción “el Estado tiene como misión servir a la persona y no al contrario”¹⁸, por lo que justicia y derechos deben estar al alcance de todo ser humano e incluso las normas de origen internacional, disponen la obligación del Estado de garantizar el goce y respeto de los derechos consagrados a todos los individuos que se encuentran en su territorio y que estén sujetos a su jurisdicción .

En suma, los derechos humanos contribuyen al desarrollo integral de las personas ya que delimitan una esfera de autonomía para todas las personas, para actuar de manera libre a la vez que las protege contra los abusos de las autoridades, de los particulares y de los servidores públicos.

d) La seguridad pública en las democracias modernas

La seguridad es la garantía que da el Estado a través de sus instituciones y servicios destinados a asegurar a la población la cobertura de sus necesidades básicas, de su vida, de sus propiedades y de sus bienes.

Podemos definir la seguridad pública como el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad política para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales particulares y colectivos así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.

Por orden público entendemos el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad, esta idea también está asociada con la idea de paz pública, que es el objetivo específico de las medidas del gobierno y la policía.

En otras palabras, la seguridad pública es el estado de cosas en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sin que se vean menoscabados, limitados o violados y en caso de que esto ocurra los órganos de cumplir con la ley puedan investigar, identificar y/o sancionar a quienes hayan infringido la ley.

De tal manera que ante esta situación se demanda la necesidad de contemplar a la seguridad pública como un derecho humano propio de las democracias, mismo que se puede enmarcar dentro de los derechos humanos de la segunda generación.

Sí bien estos derechos tienen como finalidad superar las diferencias entre los diversos sectores sociales, también es cierto que dichos lineamientos son los requerimientos

mínimos que orientan el accionar de un gobierno democrático porque en su seno se deben gestar y desarrollar todas las condiciones para hacerlos posibles.

Este desarrollo es posible a partir de la estructura gubernamental que adopte cada gobierno pero también en gran medida de las instituciones no sólo políticas sino también sociales que se encuentran en su interior; la ubicación de las instituciones dentro del tejido social tiene su propia justificación racional; en tanto que, como todo sistema la sociedad tiende a su propia conservación y estabilidad.

La persistencia de una institución no sólo se encuentra dentro de las expectativas sociales que ofrece, sino porque su eficacia depende en gran medida de su legitimidad; esto es, la aceptación y conformidad con el sistema de valores del grupo social donde surge enfatizando que el principio de la legitimación social es el consenso.

La seguridad pública es una condicionante de bienestar y seguridad jurídica para que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado se lleven a cabo dentro de los principios de la legalidad que incluyen forzosamente el respeto a los derechos humanos.

La función de la seguridad pública ha adquirido desde hace mucho tiempo una importancia sustantiva a partir de la evolución y crecimiento de los centros de población y la confluencia en ellos de patrones y modelos de vida que ligan a las personas a diversos bienes y servicios, incluso la seguridad pública se ha definido como la razón de existencia del Estado Moderno y por ende de un régimen democrático.

La seguridad pública implica la certeza de la población en que sus bienes materiales, su persona e integridad física serán respetados no sólo por los demás individuos sino también por parte de las autoridades de tal manera que no se presente el problema de la impunidad.

La organización y prestación de la seguridad pública es uno de los asuntos de gobierno que requiere de mayor atención ya que no sólo incluye la administración y función de los cuerpos policíacos, sino que también incluye al Poder Judicial y al Ministerio Público.

Asimismo, la seguridad pública posee un valor político ya que es un medio necesario para la legitimidad de un gobierno¹⁹, y que es básica en sí misma ya que es fundamental para lograr la salvaguarda del orden, la unidad y el equilibrio social en la comunidad y es un elemento que no puede estar sujeto a los vaivenes ideológicos o políticos, ni circunstanciales ya que debe estar subordinada a las directrices del bien público y la legalidad.

La seguridad pública también da fundamento político a las autoridades ya que permite legitimar el ejercicio del poder y la prestación de ésta corresponde originalmente a

la autoridad y representa la esencia misma del Estado, además, es un elemento que permite que los regímenes políticos posean estabilidad y perduren en el tiempo; de otro modo se pone en riesgo la gobernabilidad.

La gobernabilidad se entiende como la capacidad de las instituciones gubernamentales y de los movimientos sociales de orientarse hacia objetivos definidos, y de dirigir coherentemente las energías de sus integrantes hacia las metas establecidas; por lo que denota un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

Las consecuencias de la crisis de la seguridad pública repercuten inmediatamente en la calidad de vida de los habitantes de un territorio determinado, obligándolos a buscar sus propias soluciones, y lo más trascendente es que con estas medidas se debilita la autoridad política originándose una falta de credibilidad en el gobierno pudiendo degenerar en la ingobernabilidad.

De tal suerte que a pesar de que los esfuerzos nacionales para combatir la inseguridad han sido muchos, parecen ser insuficientes y este problema se puede considerar como una prioridad en la agenda nacional y establece un panorama nada alentador pues se percibe la siguiente problemática:

La oleada de inseguridad pública ha tomado a las corporaciones policíacas con escaso presupuesto, equipo obsoleto, poca capacitación y recurrentes crisis económicas desde la década de los ochenta.

El aparato de procuración de justicia no escapa tampoco de este escenario ya que existe ineficiencia en las averiguaciones previas y en muchos casos la corrupción en los Ministerios Públicos ayuda a configurar un cuadro de impunidad para los delincuentes, ya que incluso muchos policías municipales se quejan de la gran indiferencia o colusión con los delincuentes de gran cantidad de ministerios públicos.

La creciente corrupción de los cuerpos policíacos es una variable más en el incremento generalizado de los índices delictivos.

El aspecto geográfico también se presenta como una desventaja para el abatimiento de la inseguridad pública, debido a que las autoridades locales son incapaces de dar respuesta a las demandas de seguridad en los lugares más alejados del centro político o decisonal, por lo que se hace necesaria una descentralización de funciones y recursos para aproximar la toma de decisiones a las autoridades descentralizadas.

Si a ello sumamos el problema del desempleo estructural (donde los demandantes no satisfacen las demandas de las empresas o simplemente no existe el empleo) y los aspectos culturales que demandan mejores niveles de vida y de consumo, nos enfrentamos ante un problema social de insatisfacción permanente que se convierte en caldo de cultivo para las conductas delictivas.

El miedo; por otro lado hace que la sociedad comience a tener cierta simpatía con algunas prácticas jurídicas extremas como son la pena de muerte y la portación de armas y en caso extremo, el reclamo de la justicia por cuenta propia, mismo que atenta contra la propia dignidad humana.

Dado este diagnóstico, parece haber una energía expansiva de enfrentamiento de la sociedad civil contra la delincuencia sin hacer caso del marco jurídico imperante, quebrantando así el Estado de Derecho.

También en los últimos meses se ha discutido sobre la conveniencia de elevar las penas a los infractores para inhibir los actos delictivos y disminuir el clima de inseguridad pública e incluso se ha discutido la conveniencia de bajar la edad penal, pero esto sólo parecería ser un paliativo ante el panorama imperante.

La sociedad puede rebasar al Estado cuando éste no es eficaz; ello puede traer consigo una profunda crisis de gobernabilidad que, sin duda, desembocaría en un clima de inseguridad más grande.

No obstante, la ciudadanía observa en la democracia la garantía y valor de las libertades civiles, políticas y ciudadanas, también reconoce que tiene pendiente la satisfacción equitativa de las necesidades económicas, debido a la polarización del aspecto económico; es decir falta arribar a la democracia social y económica cuyas metas serían la generalización de las condiciones de igualdad de oportunidades y una distribución equitativa de la riqueza entre los habitantes de un Estado.

e) Propuesta de solución

Debe existir un ataque frontal a la inseguridad pública prevaleciente, pero sobre todo debe existir la voluntad política y el esfuerzo conjunto de las autoridades en todos los niveles para poderla combatir, sin importar ideología o filiación política, ya que los derechos humanos no poseen etiqueta partidista.

El riesgo de la ingobernabilidad está latente así como el peligro de ahuyentar la inversión nacional y extranjera, por lo que se deben tomar medidas para el mejor desempeño de la procuración de justicia.

Se pueden considerar las siguientes propuestas para intentar mejorar el clima de inseguridad pública que se vive en la actualidad:

- * Resulta imperativo que las medidas alcancen el bolsillo de los ciudadanos; es decir, que aumente su poder adquisitivo y su nivel real de vida;
- * Elevar la dignidad y la cultura de los cuerpos policíacos para concienciarlos de su papel fundamental ante la sociedad;
- * Con relación a la procuración de justicia habría que aplicar las disposiciones existentes más que instrumentar o innovar, pero también habría que luchar

contra la arbitrariedad; es decir, contra todos aquellos actos u omisiones que se realizan al margen del Derecho;

- * Por otro lado, habría que instrumentar procesos de descentralización de los cuerpos policíacos, ya que ésta se presenta como una respuesta a las crisis de autoridades locales incapaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas que se generan en un ámbito territorial, por lo que hay que aproximar la toma de decisiones así como los recursos y funciones al espacio geográfico alejado del centro político y administrativo garantizando la provisión de los servicios públicos y la protección de los derechos a toda la población;
- * Es importante destacar que si el Estado tiene como finalidad asegurar la vida y propiedades de sus conciudadanos, es también preciso subrayar que en los regímenes democráticos la participación ciudadana es eje central de las políticas gubernamentales, por ello hay que canalizar o incorporar la participación ciudadana en los procesos de seguridad pública en Consejos o Sistemas de Organización Ciudadana donde pueden participar las estructuras comunitarias (jefes de manzana, asociaciones de colonos) los Comités del Vecino Vigilante son un buen ejemplo de la participación ciudadana en este rubro;
- * Por esta razón es necesario fortalecer los esquemas de participación ciudadana no sólo en la autoprotección sino también en la prevención vecinal; y
- * También se puede motivar la participación de varios sectores sociales en la creación de Consejos de Seguridad Pública con la coparticipación de los partidos políticos, organizaciones empresariales y universidades para el apoyo y soporte técnico y teórico.

Todo ello conformará una cultura de la legalidad que implica que el sistema legal sea aceptado y que exista confianza ciudadana de que las decisiones de los poderes e instituciones públicas son imparciales y con apego a los derechos fundamentales.

Por otro lado, dentro de los efectos sociales que se derivan de una eficiente administración de la seguridad pública, tenemos:

- * ***El bienestar social***, ya que a la población le permite lograr un mejor nivel de vida tanto en lo material como en lo económico y lo cultural, sustrayéndose de la marginalidad social;
- * ***El reconocimiento de la población***; que consiste en la aceptación que tiene la sociedad sobre las acciones del gobierno en materia de seguridad pública, ya que un gobierno es eficiente sólo en la medida en que satisface las demandas de la sociedad; y

-
- * **Participación ciudadana**, que consiste en sumar los esfuerzos y trabajo de la sociedad a las funciones que desempeña el Estado en materia de seguridad pública, pasando así de una administración centralizada y unilateral a otra abierta y democrática con la colaboración de la ciudadanía. Transitando así a una gestión pública que se inclina a incorporar directa o indirectamente al ciudadano en la participación de las actividades públicas.

De esta manera la participación y colaboración de la comunidad se convierten en un propósito que tiene como objetivo organizar las actividades de las personas de una manera racional y consciente para satisfacer necesidades, lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.

La participación social requiere considerar al gobierno, democrático, honesto y con la capacidad de organización y dirección, por lo tanto es menester que el gobierno sea reconocido como representativo y defensor de los valores y libertades básicas, además de ser honesto y eficiente en su administración.

En el espacio local el significado de la democracia toma tintes mayores, ya que ahí se manifiesta una gran preocupación por alcanzar gobiernos emanados de la comunidad y se reconoce la importancia de hacer más eficiente la participación popular existiendo una comprensión amplia de la imperiosa necesidad de consolidar y desarrollar estos procesos democratizadores.²⁰

La historia nos demuestra que los cambios sociales, como tales, surgen por un rebasamiento de las instituciones o su disfuncionalidad, “cuando las viejas instituciones son queridas y respetadas, cuando aparecen ante los ojos de la gente mejores que las engendradas por la evolución, la opinión pública las sostiene y acomoda muy bien con su persistencia; por el contrario, cuando las viejas instituciones se soportan mal y cuando su evolución tiende a modificarlas, si sus beneficiarios tratan, a pesar de todo, de mantenerlas, esta inercia social agrava los conflictos y puede producir explosiones revolucionarias²¹; por lo que no hay que esperar este escenario catastrófico para coadyuvar a la resolución de este problema donde una parte de la responsabilidad la tiene el Estado y la otra la ciudadanía, porque también somos parte de la solución.

Conclusiones

Los derechos humanos forman parte, dentro de la esfera jurídica, del mínimo elemental a que todo ser humano tiene derecho.

Los derechos humanos tienen su origen en la autonomía de la persona, del individuo frente a la razón del Estado, frente a los excesos del poder estatal y por lógica se vinculan directamente con la forma democrática de gobierno.

La democracia moderna es una democracia representativa que se fundamenta en el principio de la representación política, de tal suerte que derechos humanos y democracia forman un binomio intrínseco.

En el caso particular de México no se puede hablar de un sistema democrático como tal, pero se encuentra en un proceso de *transición democrática* debido a que en su seno todavía se encuentran rasgos de un sistema autoritario, mismo que se antepone a los principios y valores democráticos.

La seguridad pública es la garantía que da el Estado a través de sus instituciones y servicios destinados a asegurar a la población la cobertura de sus necesidades básicas, de su vida, de sus propiedades y de sus bienes; es en sí misma un derecho humano inalienable que debe estar presente en las decisiones que desde este ámbito se tomen.

Dichas decisiones deben considerar a la ciudadanía como parte fundamental en la resolución del problema de la inseguridad pública, por lo tanto hay que alentar y canalizar la participación ciudadana para este fin.

De no incluir a la sociedad se puede entrar en un escenario de ingobernabilidad, ya que las movilizaciones políticas emanadas desde el seno de la sociedad civil contribuyen a acelerar una crisis política o influyen en un proceso de cambio de régimen.

La movilización política es el reflejo de una acelerada elevación de demandas que constituyen desafíos políticos, de tal manera que no se puede concebir una transición sin una sociedad civil fuerte.

Se deben instrumentar reformas no sólo de tipo moral, sino también en el ámbito administrativo para sumar la participación de los sectores sociales para la resolución de la inseguridad pública.

Se requiere de una cultura de la legalidad que implica que el sistema legal sea aceptado y que exista confianza ciudadana de que las decisiones de los poderes e instituciones públicas son imparciales y con apego a los derechos fundamentales.

- 1 RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Estado de Derecho y democracia*, IFE, México, 1996, p. 28.
- 2 FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. *La democracia como forma de gobierno*, IFE, 1996, p.44.
- 3 HERMET, Guy . *En las fronteras de la democracia*, F.C.E., México, 1990, p. 23.
- 4 LOAEZA, Soledad. *Oposición y democracia*, IFE, México, 1996, p. 60.
- 5 *Ídem.*
- 6 Véase Pablo González Casanova. *Primer informe sobre la democracia*, Siglo XXI , México, 1988, p. 17.
- 7 BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, F.C.E. , México 1986, p 136.
- 8 SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús J. *Esferas de la democracia*, IFE, México, 1996, p. 48.
- 9 *Ibíd.* p. 19.
- 10 La institucionalización es un proceso de formación y reforzamiento de las instituciones dentro de un sistema político; una institución es una organización política o un procedimiento pensado para mantener el orden, resolver los litigios, elegir líderes y promover de este modo una forma de convivencia general, véase CANSINO, César, *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México, 2000, p. 30.
- 11 RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Op. Cit.* p. 51.
- 12 BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política*, Vol. 1, Siglo XXI, México, 1988, p. 453.
- 13 RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Op. Cit.* p. 49.
- 14 CANSINO, César, *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México, 2000, p. 47.
- 15 *Ibíd.* p.67
- 16 Citado en el Diplomado “ Análisis y Organización de la Seguridad Pública”, Miguel Ángel Osorno Zarco, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, febrero de 2002, p. 28.
- 17 Citado en Héctor Marcelo Ramírez Cahue, “Individuo y sociedad”, Compañía Editorial Nueva Imagen, tercera reimpresión, México, 1997, p. 49.
- 18 Citado en el “Curso de enseñanza programada para agentes y secretarios del Ministerio Público”, Fernando Parducci Puglia, gobierno del Estado de México, Procuraduría General de Justicia, enero de 2002, p. 5.
- 19 Por legitimidad política se entiende el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerándolo como merecedor de apoyo, supone un consenso activo, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones, la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder; véase Cansino César, *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México, 2000, p. 78.

- 20 En este sentido la democratización sería el proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones o extendidas para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetas a la participación ciudadana.
- 21 DUVERGER, Maurice. *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 109.

Fuentes de información

- BOBBIO, Norberto. *Diccionario de política* Vol. 1, Siglo XXI, México, 1988.
- CANSINO, César. *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios Políticos Comparados, 2ª edición, México, 2000.
- DUVERGER, Maurice. *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1989.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1992.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. *La democracia como forma de gobierno*, IFE, 1996.
- HERMET, Guy. *En las fronteras de la democracia*, F.C.E. México, 1990.
- LOAEZA, Soledad. *Oposición y democracia*, IFE, México, 1996.
- OSORNO ZARCO, Miguel Ángel. Diplomado “Análisis y organización de la seguridad pública”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, febrero de 2002.
- PARDUCCI PUGLIA, Fernando. *Curso de enseñanza programada para agentes y secretarios del Ministerio Público*, gobierno del Estado de México, Procuraduría General de Justicia, enero de 2002.
- RAMÍREZ CAHUE, Héctor Marcelo. *Individuo y sociedad*, Compañía Editorial Nueva Imagen, tercera reimpresión, México, 1997.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Estado de Derecho y democracia*, IFE, México, 1996.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús J. *Esferas de la democracia*, IFE, México, 1996.