
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN el 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS
MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



“Seguridad, Estado y Sociedad en México”

REPORTE DE EXPERIENCIA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Rodrigo Esparza Cristerna

Director de la tesis:

Ignacio Medina Núñez

TLAQUEPAQUE, JALISCO, NOVIEMBRE 2012

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	6
LA TAREA FUNDACIONAL DEL ESTADO Y DEL GOBIERNO	
CAPÍTULO II.....	15
EL CONTEXTO DE MÉXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD	
CAPÍTULO III.....	34
SEGURIDAD DEL ESTADO, SUS PRINCIPALES AMENAZAS Y POSIBLES SOLUCIONES	
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	52

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el abandono del elemento fundacional del Estado, la protección de la población, sus derechos fundamentales en especial, el derecho a la vida y a la libertad que se han visto vulnerados de manera importante durante los últimos 20 años, situación que ha generado que las actividades cotidianas de una gran cantidad de mexicanos se vean afectadas, generando una gran insatisfacción hacia sus gobernantes y las políticas que éstos han implementado.

Queda claro que cuando la población no tiene garantizado el derecho a la vida y a la libertad y por lo tanto el derecho a dedicarse a cualquier actividad lícita, el entramado social se pone en riesgo.

Son diversos factores que desde la cultura, la economía y hasta el sentido de pertenencia a una sociedad o comunidad, hacen imposible pensar que las acciones del gobierno en materia de seguridad sólo se pueden llevar a cabo a través de la profesionalización de los cuerpos encargados de ella, desde el municipio hasta la federación.

La política pública debe ser integral; es decir oportunidades de empleo, salud, educación y hasta esparcimiento. Pero la tarea que debe ser permanente para el gobierno es la “construcción” de buenas personas para que a su vez, éstas construyan ciudadanía mediante la propagación de buenos hábitos y costumbres. Situación que por un lado debe, efectivamente, impulsar el gobierno, pero en la que hay otros actores que deben coadyuvar, como las familias, las religiones y los

medios de comunicación. La idea de esto es que a través de la construcción de ciudadanía, se eleven los costos, sean morales o legales (acción expedita y certera de la justicia) de delinquir. De esta manera se inhibiría que cada vez más personas se vean tentadas a involucrarse en actividades delictivas para satisfacer sus necesidades básicas.

Las implicaciones académicas del tema tienen que ver desde la teoría Darwiniana de la Evolución en la cual el hombre aprende a caminar erguido y por tanto a conocer un horizonte mucho más amplio, aprende a comunicarse con sus iguales y aprende a protegerse de sus depredadores, aprende a colaborar con otros, a ponerse de acuerdo frente a un mundo hostil. Se llega a un acuerdo fundacional que le da más probabilidades de supervivencia al humano y sobre el cual se sustenta la condición gregaria del género humano, base para la sociedad y el gobierno modernos.

Es a partir del pensamiento ilustrado de Hobbes, Locke y Rousseau que se considera que el comportamiento humano tiene una naturaleza egoísta pero por buena voluntad o por conveniencia nos ponemos de acuerdo para crear una entidad superior que nos dé la protección que requiere la población en su conjunto para tener la libertad de dedicarse a aquello que más le convenga o le guste.

Es así que los seres humanos, a través de la historia, han aprendido que hay bienes fundamentales como el de sentirse seguros y protegidos, haciendo de ellos elementos estructurales de la convivencia humana, que no debieran abandonarse bajo ninguna circunstancia, para preservar el desarrollo de la humanidad.

La confrontación y la consiguiente vulnerabilidad de la población que han generado las políticas públicas durante los últimos tres sexenios, al anteponer a éste elemento fundacional del Estado, intereses “ideológicos y de partido” que buscan privilegiar un modelo de nación que no queda claro cuál será, han marcado un punto de quiebre en la tarea primordial del gobierno, proteger a sus habitantes, y contribuido a la erosión de la seguridad lo que genera un sentimiento de abandono entre un amplio sector de la sociedad mexicana que se ha visto afectada tanto por las acciones de los criminales, como por las acciones y omisiones de las autoridades.

Entre las principales aspiraciones de la sociedad mexicana está la democracia, y si bien ésta es ya una realidad en México, la transición política y la alternancia derivada de ella ha generado una gran fragilidad en la implementación de acciones para proteger a la población, debido a la aparente falta de una visión de largo plazo y en la que prevalezca el estado de derecho.

Para tratar de explicar de forma coherente este fenómeno, se delimitan a continuación las características centrales del problema:

- El abandono de la tarea fundacional del Gobierno, que consiste en generar las condiciones de protección y certidumbre a su población para que ésta se pueda dedicar a las demás tareas necesarias para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

- En la práctica, hemos convertido la política sólo en una lucha descarnada por el poder, dejando en el olvido la política que pretende satisfacer necesidades de los ciudadanos.
- El tema de la seguridad se ha convertido en una “Torre de Babel”: los responsables de ella, en los tres órdenes de gobierno, han politizado y “partidizado” el tema con el pretexto de obtener una mayor intención del voto en los períodos electorales, lo que genera desconfianza, falta de comunicación y claro, poca o nula coordinación hacia este tema, que debiera ser un elemento fundamental de la acción gubernamental y fuera de las discusiones ideológico-partidistas.

Inicialmente, se proponen algunas pistas para la solución de esta problemática:

- Promover la participación ciudadana en los temas de seguridad, transparencia y rendición de cuentas.
- Desarrollar tramos de responsabilidad bien definidos en la atención del tema, que tiendan hacia la cultura de legalidad.
- Promover el desarrollo a partir de inversión pública y privada innovando, simplificando y reformando el aparato legal y tributario.

Este trabajo propuesto como manuscrito final dentro del programa de Maestría en Política y Gestión Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, pretende abordar esta problemática del Estado y la seguridad en el México contemporáneo, en donde el nivel de violencia derivado de la estrategia de lucha contra la delincuencia del presente gobierno de Felipe Calderón ha cobrado ya cerca de 50 mil vidas de mexicanos, contando a policías, narcotraficantes, delincuentes y población civil.

Se estructura en tres grandes capítulos. En el primero, ofrecemos las consideraciones teóricas fundamentales sobre las tareas del estado moderno y de los gobiernos en particular; en el segundo, se plantea el contexto histórico particular de México en materia de seguridad, con los datos fundamentales sobre lo que ha acontecido en los últimos años; en el tercero, se quiere ofrecer una propuesta específica de política pública en materia de seguridad, después del cual, aparece el apartado sintético de las principales conclusiones y la bibliografía final.

CAPÍTULO I

LA TAREA FUNDACIONAL DEL ESTADO Y DEL GOBIERNO

A lo largo de la historia de la humanidad, el instinto natural del hombre para protegerse lo ha llevado a crear acuerdos que le permiten contar con mejores condiciones para su supervivencia frente a las condiciones de la naturaleza, la acción de otros humanos; así como para la convivencia que le permite su desarrollo, sea a través de la horda, el clan, los feudos, los reinos, imperios y la república de nuestros días. No obstante todas estas formas de organización y de “acuerdos” tienen como común denominador las teorías del contrato social.

Existen teorías de más reciente configuración, entre ellas las de Buchanan, Rawls y Nozick, pero las bases de esta teoría se cimentan en Hobbes, Rousseau y Locke y es alrededor de éstas en las que se centrará el análisis de ésta sección.

Antes de entrar a la descripción y utilidad de cada una de sus versiones, se puede afirmar que todas tienen en común los siguientes puntos:

- El estado de naturaleza – los hombres se relacionaban entre sí y sus derechos eran ilimitados debido a su libertad total.
- Debido a las amenazas que los rodeaban y para protegerse, los humanos deciden constituirse en sociedad cediendo a alguien (rey o al presidente, al

líder o al parlamento) una parte de su libertad a cambio de seguridad y paz, tanto hacia sus personas como a sus relaciones y propiedades.

Thomas Hobbes: VISIÓN DEL SER HUMANO

En su obra maestra, “El Leviatán”, Thomas Hobbes percibe a un hombre que nace en total libertad y por tanto disfruta de derechos totales e ilimitados, situación que lo ubica en un “estado natural”. Dicho estado de naturaleza es aquel en el que todos los hombres están en igualdad de condiciones en cuanto a sus capacidades mentales y físicas y la distinción moral no existe. Ante este escenario, el hombre compite por lo que su sentido de egoísmo y sus pasiones le dictan que será su beneficio y nada se interpone con el salvo los otros hombres que quieran lo mismo. Esto genera un estado permanente de guerra, mismo que se alimenta del impulso natural en el hombre para satisfacer todas sus necesidades así como de la escasez y la consiguiente competencia por los recursos que brinda el mundo. Por tanto para Hobbes, el hombre es un ser egoísta y a quien lo rigen dos componentes de la naturaleza, sus pasiones y la razón¹. Las primeras son las que le mantendrán en guerra permanente y la segunda es la que lo podrá salvar ya que ésta le dictará que si bien es deseable mantener todos sus derechos ilimitados, ésta situación es poco práctica ya que tendrá que vivir luchando y conviene más la paz. Esta paz podrá ser garantizada solamente mediante un

¹ Para Hobbes, es en la razón en la que se encuentra el precepto de ley natural, misma que previene que los hombres cometan actos que van en contra de sus propios intereses, especialmente la vida. Estos actos contrarios a la ley natural son categorizados por Hobbes en tres rubros: la competencia que impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio, la desconfianza para logara seguridad y la gloria para ganar reputación.

contrato social mediante el cual todos ceden sus derechos al soberano y éste a su vez garantiza la paz:

Segunda ley de naturaleza. De esta ley fundamental de naturaleza, mediante la cual se ordena a los hombres que tiendan hacia la paz, se deriva esta segunda ley: que uno acceda, si los demás consienten también, y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás con respecto a él mismo. En efecto, mientras uno mantenga su derecho de hacer cuanto le agrade, los hombres se encuentran en situación de guerra. (Hobbes, 1987: 132-142).

El contrato social que propone Hobbes es una renuncia total y voluntaria a los derechos y libertades para cedérselas al soberano, quien a su vez se encargará de aplicar las leyes y la fuerza para que prevalezca la paz y así poner fin a los conflictos que generan los deseos individuales. De esta manera, Hobbes opta por las leyes morales por encima de la ley natural ya que es con la primera con la que se mantiene la paz y se asegura que todos tengan el mismo potencial de felicidad. Resalta que Hobbes ve a un soberano absoluto, sin control alguno ni limitaciones y sin que haya nada ni nadie que le pueda llamar a cuentas ni siquiera dios, ya que la propuesta de Hobbes es eminentemente pragmática y atea (*Ibidem*).

Una vez que los hombres han cedido sus libertades, Hobbes ve a un hombre que mediante las limitantes, represión y castigos que imponga el soberano podrá en algún momento controlar sus pasiones y poco a poco podrá acceder a mayores derechos, tales como la propiedad privada (Hobbes, 1987: 163-167).

John Locke: VISIÓN DEL SER HUMANO

De acuerdo a Locke, en su obra “Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil”, los hombres nacen libres y viven en paz debido a la “razón natural” que dios les ha dado y se reconocen como derechos naturales, la vida, la libertad y la propiedad lograda mediante el trabajo, pero siempre bajo los límites que propone la naturaleza por lo que nadie podrá transgredir lo dictado por dicha razón natural y a diferencia de Hobbes, ésta “ley” o “razón” es de origen divino ya que el ser humano fue creado por dios y en este sentido, el hombre es bueno y los conflictos surgen, invariablemente, cuando surgen disputas en relación a los tres derechos básicos, el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad lograda mediante su trabajo:

“Para entender rectamente el poder político, y derivarlo de su origen, debemos considerar en qué estado se hallan naturalmente los hombres todos, que no es otro que el de perfecta libertad para ordenar sus acciones, y disponer de sus personas y bienes como lo tuvieren a bien, dentro de los límites

de la ley natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro hombre alguno.

Estado también de igualdad, en que todo poder y jurisdicción es recíproco, sin que al uno competa más que al otro, no habiendo nada más evidente que el hecho de que criaturas de la misma especie y rango, revueltamente nacidas a todas e idénticas ventajas de la Naturaleza, y al liso de las mismas facultades, deberían asimismo ser iguales cada una entre todas las demás, sin subordinación o sujeción, a menos que el señor y dueño de ellos todos estableciere, por cualquier manifiesta declaración de su voluntad, al uno sobre el otro, y le confiriere, por nombramiento claro y evidente, derecho indudable al dominio y soberanía.”(Locke, 2010).

Pero debido a que los hombres, de manera constante, chocan unos contra otros por los conflictos que surgen al ejercer sus derechos individuales, la convivencia en paz absoluta es imposible y surge así la necesidad de organizarse y crear un gobierno:

“Y para que, frenados todos los hombres, se guarden de invadir los derechos ajenos y de hacerse daño unos a otros, y sea observada la ley de naturaleza, que quiere la paz y preservación de la humanidad toda, la ejecución de la ley de naturaleza se halla confiada, en tal estado, a las manos de cada cual, por lo

que a cada uno alcanza el derecho de castigar a los transgresores de dicha ley hasta el grado necesario para impedir su violación. Porque sería la ley natural, como todas las demás leyes que conciernen a los hombres en este mundo, cosa vana, si nadie en el estado de naturaleza tuviese el poder de ejecutar dicha ley, y por tanto de preservar al inocente y frenar a los transgresores; mas si alguien pudiese en el estado de naturaleza castigar a otro por algún daño cometido, todos los demás podrán hacer lo mismo. Porque en dicho estado de perfecta igualdad, sin espontánea producción de superioridad o jurisdicción de unos sobre otros, lo que cualquiera pueda hacer en seguimiento de tal ley, derecho es que a todos precisa.” (Locke, 2010).

Locke ve como fuente de la soberanía al pueblo mismo, específicamente a los “propietarios” (Locke, 2010), y por tanto la decisión de llevar a cabo un contrato social recae justamente en el hombre bueno y propietario, quien decide conformar un orden social que se somete al gobierno emanado de entre los miembros de la comunidad para dirimir las controversias que surjan entre los individuos. No obstante de la existencia del contrato social, éste es limitado ya que se trata solamente que el gobierno tenga la función de un juez quien arbitre las diferencias entre los hombres y que provienen de la ley natural (Locke, 2010).

Jean Jacques Rousseau: VISIÓN DEL SER HUMANO

Rousseau, en su libro “El contrato social”, considera que el hombre es bueno por naturaleza y ejerce con libertad sus derechos, pero la vida aislada lo hace vulnerable para subsistir en un entorno que es adverso y peligroso para subsistir de manera aislada. Más aún, los hombres saben que no pueden defenderse de todo. Es de esta manera que el hombre decide agruparse por voluntad propia:

Supongo a los hombres llegados a un punto en que los obstáculos que perjudican a su conservación en el estado de naturaleza logran vencer, mediante su resistencia, a la fuerza que cada individuo puede emplear para mantenerse en dicho estado. Desde este momento, el estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiase de manera de ser.

Ahora bien; como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservarse que formar por agregación una suma de fuerzas que pueda exceder a la resistencia, ponerlas en juego por un solo móvil y hacerlas obrar en armonía. (Rousseau, 1993: 8-9; 21-24).

En este sentido, Rousseau ve que el hombre original², (bueno, y con una igualdad perfecta frente a los demás) no puede subsistir en la actualidad ya que debido a la creación de intereses y situaciones “no naturales” va a sufrir³ ya que sus derechos seguramente serán quebrantados y especialmente su libertad será afectada. De esta manera, sin libertad perfecta, el hombre comienza a sufrir hasta que se reúne y se crea la comunidad regida por leyes.

El contrato social de Rousseau es el preámbulo histórico para la sociedad: en el estado democrático, los hombres, de acuerdo a él, deciden renunciar a su propia libertad para crear la sociedad y a un estado que garantizará a todos sus derechos fundamentales y que de cierta forma le garantizará al hombre regresar a lo más parecido a la libertad perfecta con la que nació ya que su sometimiento al soberano es por voluntad propia y así se estará sometiendo a su propia voluntad. Y a diferencia de los dos teóricos anteriores, Rousseau reconoce tres tipos o formas de gobierno⁴, un gobierno democrático en el que participa activamente la mayoría de los hombres; el gobierno aristocrático en el que participan activamente un reducido número de personas, las más ilustradas; y la monarquía, un modelo en el que el poder de todo el Estado se encuentra concentrado en una sola persona; de todos ellos Rousseau opta por el democrático ya que es el que mejor ejemplifica la mecánica del contrato social en tanto existe la participación de la mayoría de los hombres que conforman la comunidad. (Rousseau, 1993: 21-27).

² Para Rousseau, el hombre original no necesariamente existió, sino que solo utiliza dicha figura como un punto de partida para su disertación.

³ Se percibe aquí una crítica al progreso que ha generado esta serie de intereses.

⁴ Estas tres formas de gobiernos ya habían sido reconocidas por Aristóteles en su texto sobre la *Política*, en el siglo IV a.C., aunque este pensador griego parecía darle más importancia a la aristocracia debido a que el modelo de la democracia podía caer constantemente en la demagogia al participar los ciudadanos de diferente nivel de educación, y debido a que en la monarquía la concentración del poder en una sola persona tiene muchísimos riesgos.

Una diferencia más con los dos teóricos anteriores es que Rousseau ve a la suma de las voluntades de los hombres para sumarse a un contrato como el poder real (soberanía) que regirá los destinos de la comunidad.

Consideraciones teóricas

La teoría del contrato social, desde la perspectiva que se quiera, establece la necesidad del ser humano a crear acuerdos para su propia protección y la de su propiedad debido a su presencia en un mundo hostil que por diversos motivos puede privarle de sus derechos originales o de su capacidad de supervivencia.

Y en cuanto a la historia social, establece el propósito final y más importante del gobierno que es depositar en un ente los derechos y libertades con los que nacemos a cambio de garantizar un orden y la aplicación de las leyes que la comunidad decida sean las apropiadas para ellos. No obstante, la misma comunidad tiene el derecho para cambiar los términos de dicho pacto o contrato en tanto cambien las características que privan en los intercambios sociales.

Así se establece que la mejor forma de hacer frente a las amenazas que imperan en el mundo es el ceder derechos (algunos o todos, según sea el caso del teórico que se lea) para establecer en un ente, sea un poder absolutista (Hobbes) o un poder parlamentario (Locke) o un poder democrático (Rousseau) para que a su vez el soberano actúe en consecuencia para minimizar las amenazas a sus ciudadanos, les brinde protección y un mejor porvenir.

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO DE MÉXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD

Antecedentes

La seguridad como concepto tiene diversas acepciones dependiendo del área en que se use, pero para los objetivos de éste trabajo entenderemos la seguridad como la percepción⁵ de la ausencia de riesgos y que genera certidumbre en algo o en alguien. De igual manera, es una de las principales aspiraciones que busca a lo largo de su vida el hombre, y que como se dijo al inicio, fue justamente la búsqueda de la seguridad de su entorno (del medio ambiente, animales, y otros humanos) lo que le llevo a conformar lo que ahora conocemos como sociedad.

Ese pacto fundacional del Estado tenía la consigna de proteger a sus suscriptores de las amenazas, pero éstas han evolucionado y tornándose complejas. El viejo concepto de seguridad estipulaba básicamente dos escenarios, uno en el que el ejército protegía de amenazas de otros estados y el otro en el que una fuerza (comúnmente la policía) velaba por el cumplimiento de los ordenamientos internos. El mundo ha cambiado y también lo han hecho las amenazas a la seguridad. La globalización hace que un delito cometido en un país afecte a un sinnúmero de sociedades y personas. El acceso a las telecomunicaciones e información antes reservada para pocas personas hacen que nuestras sociedades sean más

⁵ La seguridad es un intangible que se convierte en un estado de ánimo que le permite al humano desempeñarse con mayor libertad al tener la certeza de que algo sucederá si los factores se repiten, tal y como se representa en la "Pirámide de Maslow" en la que ocupa el segundo lugar después de satisfacer las necesidades fisiológicas.

interdependientes. Actualmente no es suficiente que la comunidad sea segura, ahora todas las comunidades tienen que ser seguras o tener niveles mínimos de seguridad para que el resto no sean afectadas. Esto pone al concepto de seguridad en un proceso de redefinición y necesariamente tiene que darse bajo las nuevas condiciones que caracterizan a nuestras sociedades y en específico a la nuestra en México, como lo son la falta de oportunidades de empleo y educación que conducen a la exclusión social y a incrementar la pobreza y marginación; desigual distribución de la riqueza, el acceso a tecnologías de la información, un nuevo esquema político en nuestro país que no ha logrado las condiciones necesarias para reemplazar los mecanismos del sistema de gobierno hegemónico que posibilitaba el procesamiento de la violencia, lo que ha ocasionado que la mayoría de los mexicanos perciban más inseguridad por la violencia que priva en varias partes del país, de lo que nos sentíamos desde hace mucho tiempo (Mitofsky: VIII-2011).

Violencia en México

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la violencia como:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

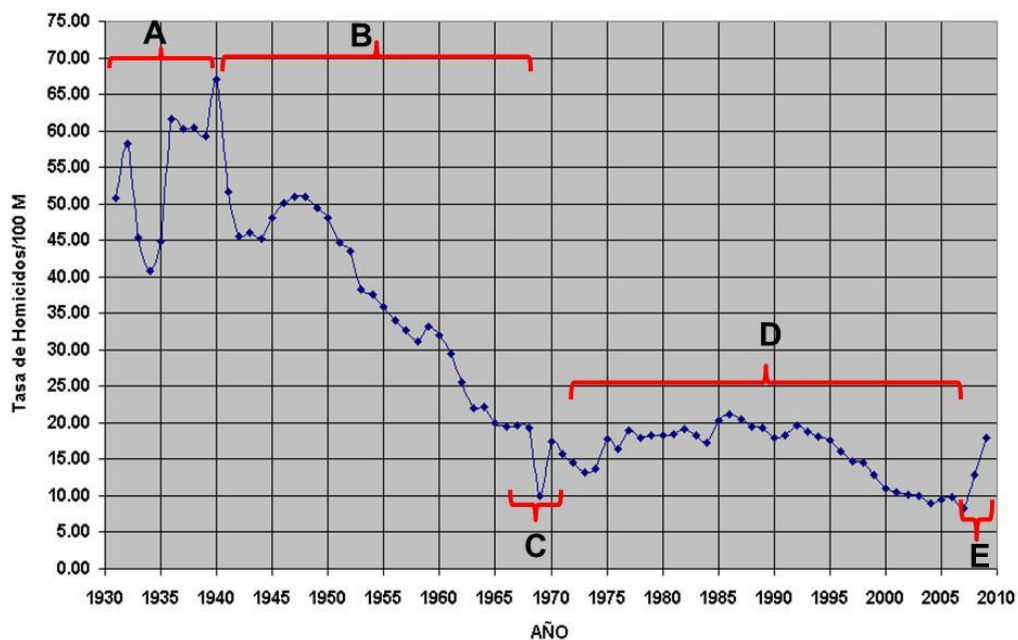
No obstante la situación que apremia al país, el fenómeno de la violencia tiene en México una larga y arraigada historia. Basta ver la forma en la que las culturas prehispánicas llevaban a cabo las “Guerras Floridas” (Xochiyáoyotl) para obtener prisioneros para sacrificios humanos y así evitar o terminar con fenómenos naturales como las sequías (Piña, 1972: 40-47).

Durante la época colonial, la violencia de igual manera persistió desde el proceso mismo de colonización significó la violencia contra algunos pueblos indígenas, debido a las campañas de combate y aniquilación, que se sumaron a las enfermedades que los europeos trajeron al “nuevo mundo”.

La historia de la violencia continua a lo largo de la colonia, el período de la Independencia, la Reforma y por supuesto durante la Revolución. Para efectos prácticos y estadísticos, el análisis a desarrollar se centrará en el período que comprende el fin de la Revolución Mexicana hasta la actualidad.

A continuación se muestra una gráfica que contiene la tasa de homicidios por 100 mil habitantes en el periodo de 1931 - 2010, misma que es muy ilustrativa para explicar la evolución de la violencia durante este periodo.

MEXICO, TASA DE HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES DESDE 1931



Recopilación: Ing. Manuel Aguirre Botello, con datos de INEGI, SINAIS y PAHO
 (<http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>)

Fuente: México, Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes desde 1931. Recopilación Ing. Manuel Aguirre Botello, con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); Organización Panamericana de la Salud (PAHO).

Rango “A”, remanente de la violencia del periodo revolucionario. Durante la administración presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas, la elevada tasa de homicidios tiene su origen en las disputas políticas y conflictos agrarios.

El rango “B”, muestra un descenso constante en la tasa de homicidios que se mantiene por varias décadas, sostenida por la ampliación de la actividad económica, particularmente en el sector primario (agricultura y minería) y una incipiente pero constante industria, que se orientaría a surtir las demandas de los aliados durante la II Guerra Mundial y posteriormente el mercado interno.

El rango “C”, aún dentro del período de industrialización del país, el Gobierno Mexicano impulsó una “pacificación”, debido a la realización de las Olimpiadas en nuestro país, en 1968.

El rango “D” se mantiene una constante en el número de homicidios que concluye en 1992, año en que registra un descenso permanente que finaliza en 2006, al inicio de la Presidencia de Felipe Calderón.

El análisis de ésta gráfica permite establecer las siguientes conclusiones.

1. La disminución de los niveles de violencia, expresada por el número de homicidios, se debió en gran medida a la institucionalización del país que significó la estructuración de un sistema político capaz de procesar las tensiones y conflictos, sin la necesidad de la intervención de las fuerzas armadas, así se pacificó el campo en donde se registraban la mayoría de los casos de homicidio en el país, producto en gran medida de conflictos agrarios. Lo anterior permitió establecer condiciones para el desarrollo de diversas ramas de la actividad económica y mejorar los niveles de bienestar y movilidad social, factores necesarios para la estabilidad política en México.

El crecimiento económico y desarrollo social que finalmente se traducen en la reducción de la desigualdad sustentan la estabilidad social y por tanto se reducen las posibilidades de que las personas opten por una actividad ilegal, en tanto tienen oportunidades de trabajar en forma legal, lo que repercute en menores niveles de violencia y una mayor seguridad.

El régimen político postrevolucionario generó condiciones de gobernabilidad con base en la expansión de las oportunidades para amplios sectores de la población, así como en la consolidación de la autoridad del Estado, a través del sistema político que le permitía procesar el control de la violencia proveniente principalmente de conflictos políticos y agrarios, aún sin contar con un sistema plenamente democrático.

2. La transición democrática en México en la última década, permitió el reconocimiento de más derechos y libertades, sin embargo la falta de una cultura democrática que requiere del diálogo permanente y consenso en temas fundamentales como el de la seguridad, evidenció la dispersión política, misma que dio paso a vacíos de poder que fueron ocupados por poderes fácticos que influyen y presionan a los grupos políticos y sociedad en general.

La escasa cohesión política y social generó debilidad gubernamental, circunstancia que favoreció la penetración del narcotráfico en la sociedad, actividad que coadyuvó a impactar la estructura de valores y facilitó que se convirtiera en eje de la criminalidad. Esta situación se agudiza más en algunas regiones del país.

La implementación de políticas públicas sin el consenso político necesario generalmente tienen poca efectividad, punto “E”. La política de seguridad implementada en los últimos años ha sido cuestionada por diversos actores

de la sociedad debido al nivel de violencia que ha provocado, pero que no se generan propuestas alternativas.

La corrosión de la estructura de valores en la sociedad es fundamental para entender la dinámica de violencia criminal que registran algunas zonas del país, a lo que se suman otros factores que catalizan el ingreso de personas a la actividad delictiva, como la exclusión social que se refleja en la falta de oportunidades laborales y educativas, y la debilidad institucional en persecución de delitos, procuración y administración de justicia, situación que los grupos delictivos aprovechan para expandir su penetración en la esfera pública.

En este tenor, José Elías Romero Apís, establece:

“Somos los mexicanos de hoy una sociedad atemorizada y, prácticamente, amedrentada ante una ola delincencial que ha crecido, no quiero discutir si en la estadística pero sí en: presencia, conspicuidad, violencia, sofisticación, organización, perversidad, versatilidad, innovación, cinismo, suficiencia, prepotencia y arraigo”. (Romero Apis, 2012: 276)

En la actualidad la dinámica delictiva encuentra en el narcotráfico su eje articulador, sustentado en la expansión que ha registrado esa actividad en las últimas décadas, como respuesta al constante incremento de la demanda, cuyos recursos económicos sirven a los grupos delictivos para consolidar sus actividades con base en una estructura de protección institucional.

Narcotráfico en México

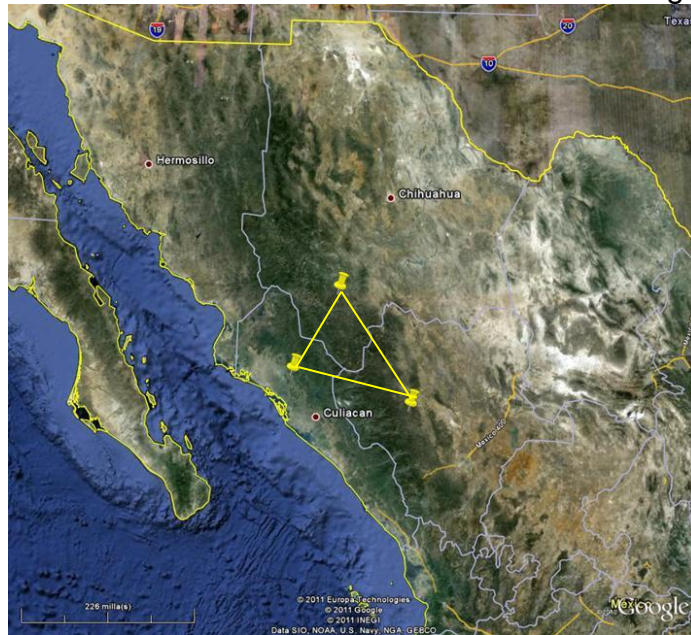
La expansión del narcotráfico en México, tiene particularidades asociadas con la demanda de opiáceos durante la segunda guerra mundial. El uso de estas sustancias para mitigar el dolor físico de los soldados y civiles heridos, impulsó la producción de la amapola, planta de la que se extrae la goma de opio con la que se procesa la morfina y heroína. “En 1939, con la Segunda Guerra Mundial en plena intensidad, Hitler ordenó cerrar las puertas de Marruecos y Turquía, países que producían y abastecían de goma de opio a Estados Unidos” (Alfaro, 2007: No. 22).

La escasez de opiáceos para fines medicinales, motivó que Estados Unidos ubicara, en un país amigo, una zona con condiciones adecuadas para el cultivo de la amapola. La Sierra Madre Occidental, en el Pacífico mexicano, en el denominado “Triángulo Dorado”, conformado por los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, reunía las condiciones propicias para este cultivo. A principio de la década de los años 40’s, inició en Sinaloa, la producción de amapola, con la participación de ciudadanos de países asiáticos que enseñaban la técnica de procesamiento para la obtención de la heroína, actividad que en ese momento no era ilegal.

La demanda de heroína y morfina durante el conflicto bélico, impulsó la expansión de las áreas de cultivo de la amapola, mismo que se arraigó entre los pobladores de esa región serrana, a los que se les conoció con el apelativo de “gomero”, al

representar una actividad que les permitía subsistir dado las condiciones de marginación de la zona.

El Triángulo Dorado Sinaloa – Chihuahua - Durango



Creación propia.

A finales de 1945, al terminar la guerra, los soldados regresaron llevando a cuestas el síndrome de la drogadicción, adictos a la morfina y la marihuana” (Ibidem).

La adicción de los ex combatientes, estimuló el consumo de drogas ilegales en Estados Unidos, mismo que se afianzó en las siguientes décadas y con ello la producción y tráfico de marihuana y heroína, a ese país desde México.

La siembra de amapola y marihuana, es una práctica que se arraigó entre los pobladores de las regiones serranas de Sinaloa, Durango y Chihuahua, y se extendió a Michoacán y Guerrero, al convertirse en una alternativa de subsistencia que les permitía mitigar los efectos de la precaria economía. Con el tiempo esta

actividad se transformó en una cultura de vida, al representar expectativas de movilidad social. Aunque ilegal, desde los años 50's, esta práctica fue tolerada por la autoridad en México.

La naturaleza ilegal de la siembra y tráfico de enervantes generó cuantiosos recursos económicos y con el paso de los años se convirtió en una actividad violenta, caracterizando a los traficantes como personas temidas y admiradas. Las acciones que realizaron en favor de sus comunidades, como el apoyo económico en fiestas patronales, la rehabilitación de espacios públicos, introducción de servicios públicos, como agua potable, drenaje, pavimentación; apoyo económico para la realización de bodas y bautizos, de las que fungían como padrinos, entre otras acciones, les permitieron formar una base social y convertirse en referente de autoridad ante la ausencia y/o complacencia de órganos de gobierno en estas regiones, circunstancia que abonó a la penetración social de esta actividad.

La producción de marihuana y goma de opio se incrementó en las siguientes décadas, para satisfacer la demanda generada por el mercado de Estados Unidos, cuyo gobierno aplicó una política restrictiva, para tratar de contener la oferta de narcóticos.

El gobierno mexicano implementó, en 1975, la denominada "Campaña Permanente de Lucha contra las Drogas", como parte de la política para restringir la producción de marihuana y goma de opio. En 1977, se reforzó la estrategia con la implementación de la llamada "Operación Cóndor", con la que amplió la participación del Ejército en la tarea de erradicación de sembradíos en las zonas

de mayor incidencia, los estados de Sinaloa, Durango, Chihuahua, Guerrero y Michoacán⁶.

A fines de la década de los años 70's y principios de los 80's, la acción permanente de la autoridad sobre los productores de drogas en Sinaloa, provocó su migración hacia la región occidental de México, en particular al estado de Jalisco, en donde ubicaron su centro de operaciones y lograron incrementar su capacidad logística y operativa.

La administración del presidente estadounidense Ronald Reagan creó, en 1982, el Grupo de Trabajo del Sur de Florida (South Florida Task Force), que encabezó el entonces vicepresidente George W. Bush (Bagley, 2009: 24-32), quien coordinó a las agencias de seguridad para bloquear el paso de cocaína por el Caribe, principal ruta en ese momento para el suministro a Estados Unidos, obligando a los carteles colombianos a explorar nuevas rutas.

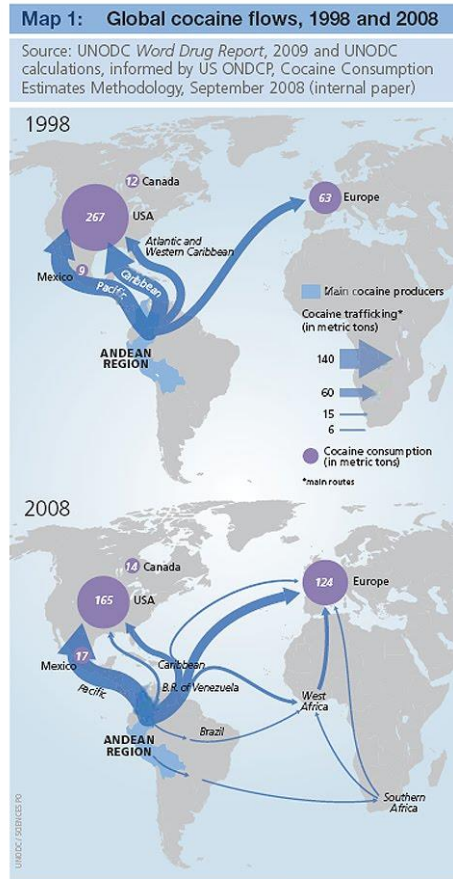
La ruta alternativa a través de Centroamérica y México, ofrecía algunas ventajas, como la existencia en México de estructuras delictivas con una logística definida para el trasiego de drogas a Estados Unidos, cuyos líderes en algunos casos ya mantenían contacto con los carteles colombianos. La inestabilidad política en Centroamérica, que se reflejó en conflictos armados en algunos países, ofreció la posibilidad a los carteles colombianos de establecer acuerdos con grupos sublevados para facilitar el paso de la cocaína, a cambio de dinero y/o armas.

⁶ En enero de 1977, el gobierno federal implementó la "Operación Cóndor" en Sinaloa, operativo que concluyó en 1987, en la que participaron 10 mil efectivos militares.

La nueva ruta de la cocaína facilitó la entrada de los carteles mexicanos al tráfico de esta droga hacia Estados Unidos, cuya posición en ese negocio se fortaleció inversamente al debilitamiento de los cárteles colombianos, como consecuencia de la implementación del denominado “Plan Colombia”, con el que el gobierno de ese país, combatió a los carteles de Medellín y Calí, principales organizaciones que controlaban el negocio de la cocaína, cuyos líderes fueron detenidos y/o abatidos y sus estructuras logísticas fracturadas.

El tráfico de cocaína permitió a los cárteles mexicanos reforzar sus ingresos y su posicionamiento en el negocio internacional de narcóticos. A fines de la década de los años 90’s, México se había convertido en la principal ruta de la cocaína a Estados Unidos⁷, cuya posición se afianzó en la siguiente década(JIFE – ONU, 2010: 17).

⁷ Hasta un 90% de la cocaína procedente de América del Sur se introduce de contrabando en los Estados Unidos a través de México.

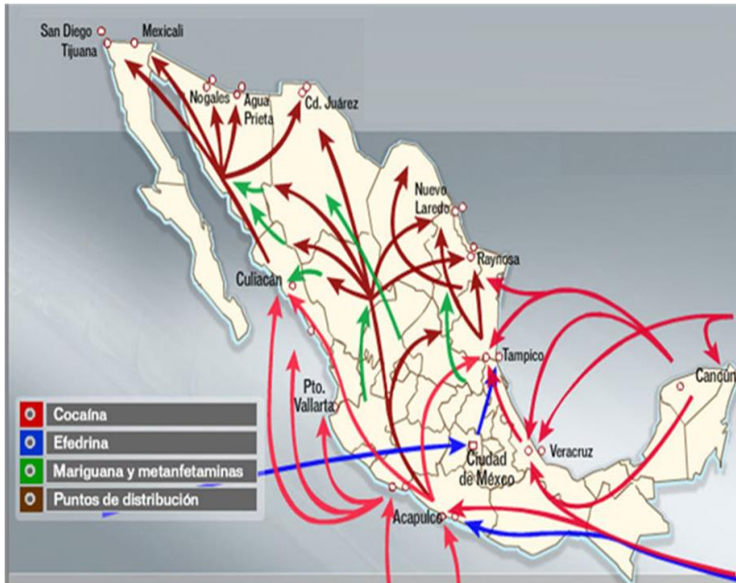


(UNODC, 2009)

La rivalidad entre los cárteles mexicanos por el control de las rutas y puntos de cruce fronterizo se intensificó durante la década de los años 90's. La ubicación estratégica en la frontera norte de las ciudades de Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, Tamaulipas, entre otras, comenzaron a registrar una creciente violencia, en la que los grupos de sicarios involucraron a las pandillas locales⁸

⁸ El cambio de una sociedad rural a una urbana, sustentada en la política de industrialización que promovió el Estado, desde la segunda mitad del siglo XX, impulsó la migración permanente del campo a los polos de desarrollo. Esta situación se intensificó en los últimos 40 años, provocando asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades y la proliferación de desempleo, ambulante y delincuencia. Ésta última tiene su expresión en las pandillas, cuyos

Los cárteles y sus rutas de tráfico



Fuente: Periódico REFORMA "Los cárteles de México", ENERO 21 11

Con el inicio del presente siglo, se fortaleció el consumo de drogas en México⁹, y con ello se radicalizó la disputa entre los cárteles antagónicos, promoviendo la violencia extrema¹⁰, como estrategia de intimidación a grupos rivales y a la autoridad, particularmente en las entidades productoras y de tránsito de drogas, en las que el consumo también se incrementó, Sinaloa, Chihuahua, Durango,

integrantes actúan con sentido de territorialidad y pertenencia a esos grupos y con un alto contenido de violencia. La urbanización de la sociedad mexicana facilitó el traslado del componente violento de la población rural que dirimía sus diferencias por este medio, por problemas de tenencia de tierra, rencillas familiares, robo de ganado, cosechas, entre otros, hacia las zonas urbanas, cuya violencia tiene como componente la territorialidad, consumo de alcohol, drogas, hacinamiento, falta de servicios urbanos, entre otros factores.

⁹ Información aportada por el secretario de Seguridad Pública del Gobierno México, Genaro García Luna, durante una comparecencia en la Cámara de Diputados, el 1 de febrero de 2011, se desprende que en México, 3 millones de personas consumen marihuana, 1.7 millones cocaína y 367 mil anfetaminas, lo que representa un negocio de 8 mil 780 millones de dólares anuales.

¹⁰ La decapitación y desmembramientos de adversarios se hizo práctica común entre sicarios, en su estrategia para infundir temor a sus rivales, autoridades y población en general.

Tamaulipas, Michoacán y Guerrero y otras regiones fronterizas como Baja California, que sirven de punto de cruce de drogas a Estados Unidos. La necesidad de controlar las zonas de consumo, se sumó a la disputa que prevalecía por el control de las rutas y puntos de ingreso a Estados Unidos.

CONSUMO DE DROGAS EN MÉXICO

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ENTRE 12 Y 21 AÑOS QUE CONSUME

DROGA	1998	2008
MARIHUANA	1%	4.2%
COCAÍNA	0.3%	2.4%

Fuente: Elaboración propia con información aportada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, en el marco del acto con motivo del “Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas”, el 25 de enero de 2011.

La transición democrática, en el año 2000, provocó una dispersión del poder político en México y una fractura en el manejo del tema del narcotráfico, situación que fue aprovechada por los grupos delictivos. La fractura de los mecanismos y redes de control que operaron con una relativa eficiencia, fueron abandonados, pero sin ser remplazados por mecanismos alternos, situación que generó la reorganización de las relaciones entre el campo político y el tráfico de drogas ilícitas (Astorga, 2003: 65). Esto, derivó en la falta de un diagnóstico actualizado de la seguridad pública y de la política en la materia, en los primeros años del presente siglo, que favoreció que el narcotráfico, como eje de la inseguridad y violencia, penetrara aún más a algunas entidades y municipios en detrimento de la estabilidad que se había logrado mediante un andamiaje “extra-legal” pero que mantenía en paz al país.

La debilidad institucional en seguridad, procuración y administración de justicia y la falta de un marco normativo adecuado que involucre a las autoridades locales en la contención del narcotráfico¹¹, fortaleció esta actividad y evidenció la falta de capacidad del Estado para procesar la violencia generada por esta actividad.

Mediante su capacidad económica casi ilimitada y el uso de la fuerza, algunas zonas de los estados de la frontera con Estados Unidos, así como de otras entidades como Michoacán y Guerrero, algunas autoridades municipales fueron intimidadas y posteriormente cooptadas y su frágil posición en el eslabón de autoridad fue aprovechada por las células regionales de los carteles para controlar a los cuerpos de seguridad municipales, a los que posteriormente sumaron otras instancias de gobierno, que les permitió contar con un amplio margen de impunidad.

La influencia de los grupos delictivos sobre algunas autoridades locales posibilitó una mayor penetración en áreas de gobierno, así como de la vida política, y productiva, convirtiéndose en factor de decisiones de competencia de la autoridad que les permitió afianzar su red de protección institucional, facilitar el lavado de dinero y extender su presencia hacia otras regiones.

El abierto desafío a la autoridad federal en las regiones donde la autoridad local se encuentra rebasada, obligó a una mayor participación de las fuerzas armadas en la estrategia de contención que desde su inicio implementó el gobierno del presidente Felipe Calderón, en diciembre 2006. No obstante, esta participación se

¹¹ Los delitos "Contra la Salud" son de orden federal, contenido en el Código Penal Federal a excepción de la concurrencia de facultades para el fuero común en algunos supuestos.

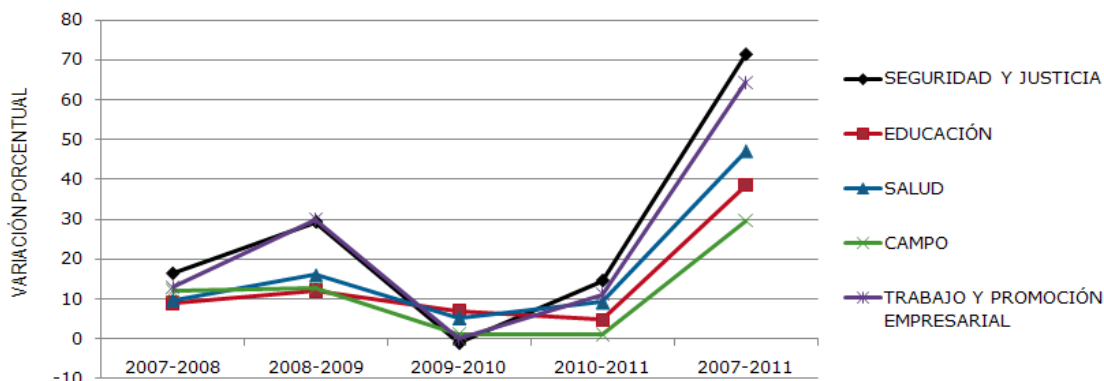
inició sin un marco legal que le diera certeza y límites a las actividades del Ejército lo que ha generado un desgaste institucional y cuestionamientos a su actividad.

Las fuerzas armadas sumaron a sus tareas de erradicación de sembradíos de marihuana, amapola y la ubicación y destrucción de laboratorios de drogas sintéticas, tareas de seguridad pública y procuración de justicia. La investigación, persecución y aprehensión de los integrantes de los carteles, así como la vigilancia preventiva en aquellos municipios en donde los cuerpos de policía carecen de capacidad para enfrentar a las estructuras de sicarios y/o cuyos elementos son detenidos por colusión con los grupos delictivos, se hicieron funciones diarias de las fuerzas federales.

La decisión del presidente Felipe Calderón de enfrentar el problema de la inseguridad provocada por el narcotráfico es ampliamente respaldada por la población y en general por las diversas fuerzas políticas ya que en este sexenio, el Congreso de la Unión aprobó un aumento al presupuesto destinado a la seguridad por encima de otros rubros, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.

Evolución del presupuesto en seguridad – variación porcentual

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2007-2011
SEGURIDAD Y JUSTICIA	16.4	29.3	-1.1	14.6	71.3
EDUCACIÓN	9	12	7	4.7	38.5
SALUD	9.8	16	5.2	9.2	47
CAMPO	12	12.9	1.2	1.1	29.6
TRABAJO Y PROMOCIÓN EMPRESARIAL	13	30	0	11.1	64.3



Fuente: Creación propia con datos de los Presupuestos de Egresos de México de 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011

ÁREAS DEL GASTO PÚBLICO MEXICANO

Sin embargo, los sucesos violentos¹² y en particular los homicidios provocados, mayoritariamente, por la disputa entre grupos antagónicos de sicarios de los cárteles, polariza las críticas sobre la efectividad de la estrategia implementada y politiza el tema de la seguridad con fines electorales, complicando su aplicación. El problema empeora con las muertes de civiles generada por la actuación de las fuerzas armadas cuya tarea constitucional no incluye tareas de seguridad pública, así como de un marco legal apropiado en este sentido.

¹² Algunos cárteles de la droga en México incorporaron otros delitos a su actividad criminal, para obtener ingresos extraordinarios, con los cuales subsanan las pérdidas ocasionadas por el decomiso de cargamentos de droga por autoridades y otros grupos delictivos, y les permite financiar los gastos de operación que significa el ingreso a nuevos territorios y mantener el control de los que ya tienen. El secuestro, extorsión, robo de combustible, asalto a transportistas de carga y establecimientos mercantiles, venta de mercancía de contrabando; reproducción y venta de fonogramas y videogramas apócrifos; cobro de protección y derecho de piso; asesinato por encargo; tráfico de personas, entre otros delitos son práctica recurrente de los carteles.

El deterioro de la seguridad que presentan algunas regiones de México, justifica plenamente la intervención de las fuerzas federales, que en la mayoría de las veces es por petición de las mismas autoridades locales, ante el poder intimidatorio que representan los grupos delictivos, como lo representa la decisión de algunos medios de comunicación asentados en la frontera norte del país para evitar difundir información de seguridad pública que pueda significar eventuales agresiones. Es por ello que la participación del Ejército y Marina responde a la necesidad de recuperar los espacios en los que los delincuentes mantienen una influencia representativa sobre la sociedad. Sin tener una planeación su participación se ubica en tareas de reacción.

La mayoría de los homicidios, atribuidos al crimen organizado, se focalizan en algunos estados fronterizos, cifra similar al promedio de homicidios registrados anualmente entre 1980 y 1995 en México, pero cuya causa principal se ubicaba en los conflictos agrarios y rencillas familiares (SSP, 2012: 34).

Lo anterior ha coadyuvado a la necesidad del gobierno mexicano de informar los resultados de la política de seguridad, sin tener una estrategia adecuada para ello, contribuyendo a opacar su efectividad. La información mediática sobre la violencia desplegada por los grupos criminales provoca incertidumbre y angustia entre amplios sectores de la población, aún de la que radica en los estados con mejores niveles de seguridad y en ocasiones se difunde en un matiz que hace apología del crimen, induciendo a algunos sectores de la población a involucrarse en estas actividades y a que se generen escenarios percibidos que no encajan con la realidad y se vislumbre una situación más caótica de lo que realmente es.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD DEL ESTADO:

PRINCIPALES AMENAZAS Y POSIBLES SOLUCIONES

La seguridad implica el análisis de las diversas causas de los altos índices de criminalidad y de la erosión del Leviatán de Hobbes. En este sentido, la ética cobra relevancia para explicar el fenómeno del crimen y de la violencia. Las causas que las han generado tienen diversas explicaciones en el comportamiento personal y público.

El acuerdo fundacional del Estado se encuentra en crisis y es necesario analizar los motivos, y actuar en consecuencia, para así mantener su cohesión. Esto se debe hacer de la forma más cuidadosa posible ya que la principal amenaza es hacer un diagnóstico sesgado, en el mejor de los casos, en el peor no hacer diagnóstico alguno y actuar reactivamente.

En este sentido, no es necesario establecer una ruta complicada ni desgastante para encontrar una solución. Basta con seguir la metodología de Eugene Bardach para la elaboración de políticas públicas, que establece una ruta lógica para la solución de problemas, desde la perspectiva del Estado:

1. Definición del problema
2. Obtención de información
3. Construcción de alternativas

4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. Decisión
8. Cuente su historia (Bardach, 1998: 14)

Si al inicio de la administración del presidente Calderón se hubiese agotado ésta ruta en relación al problema de los grupos de la delincuencia organizada, los resultados hoy, al final del sexenio serían distintos. Se hubiese sabido de qué tamaño cuál era el problema realmente, de qué tamaño era y por lo tanto con cuales herramientas del Estado se podría resolver mejor. Y más importante, se habrían proyectado los costos de las diversas alternativas.

Ética y seguridad

De acuerdo a la Real Academia Española, la ética es el “*conjunto de normas morales que rigen la conducta humana*”. En esta definición se habla de normas para regir la conducta humana, pero la pregunta sería, ¿para qué? La respuesta: para que los humanos nos sintamos protegidos, en especial aquellos quienes no pueden o no tienen la capacidad de defenderse por sí solos.

De esta forma, la ética y la confianza convienen, ya que la razón primordial del estado, es la protección y la seguridad del individuo frente a su entorno, por lo que es de interés colectivo que debido a una ética, tanto individual como pública, se acepte el pacto fundacional, y por otro, exista la confianza que el otro cumplirá su parte. Esto genera certidumbre, lo que brinda al individuo uno de los pilares

básicos para su desenvolvimiento y realización, que es el sentirse protegido y así libre para hacer lo que más le plazca.

De ésta forma, Adela Cortina establece que no sólo basta el contrato social, sino la confianza se convierte en elemento adjunto necesario:

“Sin embargo, y a pesar de que la protección de estos derechos sea el principio de legitimación de la comunidad política, conviene reflexionar sobre el hecho, que en este libro nos importa, de que no es el contrato mismo quien funda los derechos, sino que, para que el pacto tenga sentido, es preciso admitir un buen número de presupuestos anteriores al pacto. Estos presupuestos ofician de grietas por las que se va introduciendo de forma insobornable la convicción de que el contrato no es autosuficiente, sino que necesita apoyarse en el reconocimiento recíproco que funda la alianza...”

“...La confianza forma parte, pues, de ese “capital social” de valores con los que los miembros de una sociedad tienen que contar para construir su vida juntos y que no puede pactarse, sino que debe poder presuponerse en las relaciones sociales.” (Cortina, 2001:47-48)

La presente situación en materia de inseguridad en México se produce en medio de un escenario de fragilidad del Estado, de degradación de la ética pública, y de

implementación de políticas públicas de corto plazo. O como lo refiere Juan J. Linz, en un sistema presidencialista, como el mexicano, los actores políticos (presidente, miembros del legislativo) tienen incentivos para enfrentarse entre sí por sus respectivas legitimidades de origen electoral, aunque ello signifique el desgaste de la calidad del gobierno (Linz, 1993: 653-683). De esta manera el tema de la seguridad se ha convertido en una “Torre de Babel”: los responsables de ella, en los tres órdenes de gobierno, han politizado y “partidizado” el tema con el pretexto de obtener una mayor intención del voto en los períodos electorales, lo que genera desconfianza, falta de comunicación y claro, poca o nula coordinación hacia este tema, que debiera ser un elemento fundamental de la acción gubernamental y fuera de las discusiones partidistas y electorales.

A continuación se encuentran diversos ejemplos que muestran empíricamente el desgaste de la figura del Estado en nuestro país, así como de la confianza que los ciudadanos mexicanos tienen en sus autoridades y en los procesos judiciales y de impartición de justicia.

En la encuesta “Disposición de los Docentes al Desarrollo Profesional que realizó el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México para la Secretaría de Educación Pública en 2011, en el periódico la Jornada (La Jornada / UNAM, 15/V/2011: 37) se encontró que el 72.1% de los docentes entrevistados cree que se debilita el sentido de justicia entre los jóvenes, 72.4% considera que disminuye la responsabilidad en este sector de la población, 71.7% opina lo mismo sobre la honestidad y 73.1% apunta que el respeto hacia los demás va en franco deterioro.

La debilidad de las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia facilitan la cultura de la ilegalidad y debilita la moral pública. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011, arroja que solo durante 2010 la “Cifra Negra” (delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa) asciende a 92.0% de delitos a nivel nacional, debido en gran medida a la “Pérdida de tiempo” y la “Desconfianza en la autoridad” (INEGI: ENVIPE 2011).

El informe “Principales Preocupaciones sobre el Crimen y los Cártels de Droga en México”, elaborado en 2011 por el Pew Research Center’s Global Attitudes Project, muestra que la delincuencia (80%) y la violencia relacionada con los cártels (77%) son percibidos como los grandes problemas que México enfrenta, mientras que 69% mencionan los problemas económicos como un gran desafío (PEW RESEARCH CENTER, 2011).

A su vez, en la Encuesta de Evaluación del Gobierno correspondiente al trimestre 21 (febrero de 2012) que realizó la empresa Consulta Mitofsky, la principal preocupación de los mexicanos son los problemas económicos, seguido de la inseguridad, así 8 de cada 10 mexicanos opinan que la economía hoy es peor que un año antes; por segundo trimestre consecutivo 3 de cada 4 mexicanos opinan que está en mal momento la situación política; 80% de los mexicanos mayores de 18 años dicen que hoy la inseguridad ha empeorado (Consulta Mitofsky: Febrero 2012).

En el Informe Latinobarómetro 2011, el impacto negativo en el apoyo a la democracia proviene tanto del plano económico como del político. México cae 9 puntos porcentuales en el apoyo a la democracia. Se trata de la ola de violencia a la vez que una disminución del crecimiento de -1,4% entre 2010 y 2011. La caída en la percepción de progreso es de 2 puntos porcentuales y el índice de confianza de los consumidores es 44, situándose más cerca de la media de la región.

Tabla N° 8: Apoyo a la Democracia en América Latina 2011

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

	La democracia es preferible	Gobierno Autoritario	Da lo mismo	NS/NR
Venezuela	77	14	6	3
Uruguay	75	11	9	5
Argentina	70	14	15	2
República Dominicana	65	22	9	4
Costa Rica	65	14	15	7
Bolivia	64	11	16	10
Chile	61	14	22	3
Ecuador	61	23	12	4
Panamá	60	19	11	9
Perú	59	16	18	7
Latinoamérica	58	17	18	7
Colombia	55	11	27	7
El Salvador	54	16	23	6
Paraguay	54	25	17	4
Nicaragua	50	15	19	16
Brasil	45	19	22	13
Honduras	43	27	23	7
México	40	14	36	10
Guatemala	36	22	31	11

(Latinobarómetro, Octubre 2011)

La incapacidad de la democracia como sistema político para procesar rápida y satisfactoriamente los conflictos que se generan en una sociedad impactan negativamente en el respaldo social hacia esta forma de gobierno tal y como se puede observar en la tabla anterior en la que resaltan los altos puntajes de la respuesta “Da lo mismo”. La inseguridad física de los individuos en una comunidad representa la pérdida de certeza sobre la capacidad del Estado para atender los derechos fundamentales en la vida democrática.

Los anteriores datos muestran que la degradación de la estructura de valores en la sociedad ha debilitado el tejido social, la institucionalidad del Estado y la moral pública, situaciones que han favorecido a la cultura de la ilegalidad. El elevado número de homicidios y la saña con la que se cometen éstos y otros delitos, como el secuestro y la extorsión, producen una percepción de inseguridad que vulnera esa tranquilidad y certidumbre necesaria para el desarrollo de un país.

Derivado de esta combinación de factores, el acuerdo fundacional del Estado y sus ciudadanos, está en crisis en México y en otros países, generando así que otros actores tales como el crimen organizado, entre otros, estén generando bienes y servicios que las personas esperan y necesitan poniendo a la figura histórica del Estado en una situación de erosión y cuestionamiento sobre su efectividad.

De esta forma, el llamado a profundizar en el tema de la ética, tanto pública como privada, se torna en elemento indispensable para una restauración adecuada de la figura del Estado en nuestro país.

En primer lugar y más importante, ya sea desde la perspectiva de Hobbes de un hombre egoísta y calculador quien actúa pensando en su beneficio o desde la perspectiva de Rousseau de un hombre bueno por naturaleza, la ética se convierte en un elemento no sólo deseable, sino que necesario y conveniente ya que a todos (en la comunidad) conviene que el otro actúe de forma ética, respete la norma y se puedan esperar comportamientos. De esta forma se reduce la incertidumbre y se genera un ambiente de mayor libertad.

Para que el supuesto de un ambiente de libertad se genere en una comunidad, se requiere que un conjunto de valores éticos sean compartidos no sólo entre los miembros de una comunidad sino también por sus autoridades y que las instituciones dirigen se rijan justamente por una ética pública que refleje los anhelos y exigencias de sus ciudadanos.

De esta manera, la convivencia en la comunidad se tornará en un activo para el sistema democrático que rige nuestro país en tanto las diversas posturas político-ideológicas tendrán sus cauces y alcances y los elementos fundacionales del Estado se salvaguardan ya que a todos conviene que la norma se cumpla. Sin que esto signifique que la convivencia dentro de un marco ético sea inmóvil, sino todo lo contrario, la conducta humana requiere de adaptación y evolución para avanzar en la consecución de los anhelos que cada etapa de la humanidad se impone, pero para que la evolución humana perdure, se tiene que garantizar el derecho básico que es el de sentirse seguro y protegido.

CONCLUSIONES

La naturaleza egoísta del hombre lo llevó a razonar sobre la utilidad de regular la actividad social para evitar conflictos entre los individuos. El Estado surge para satisfacer esta necesidad de protección a los individuos y ordenar su convivencia. Como lo define el escritor español Ramiro de Maetzu, el miedo a ser lastimado y a la muerte incita a la búsqueda de la seguridad. Es por ello que la seguridad es un valor supremo entre los individuos, pues proporciona la tranquilidad y certidumbre en la vida comunitaria que permite el surgimiento de las civilizaciones. Una vez que la seguridad se encuentra garantizada por el Estado, las personas pueden dedicarse a otras actividades culturales, científicas, artísticas, comerciales, entre otras, circunstancia que impulsa el desarrollo de la sociedad.

Adela Cortina refiere que “*la moralidad surge del deseo de maximizar nuestros intereses*” (Cortina, 1998: 69), es por ello que los valores morales de una sociedad pueden ajustarse y/o modificarse con el tiempo, salvo la valoración colectiva que existe sobre la seguridad, cuyo principio se arraiga y se hace necesario para el avance social. Y yo agregaría, para el avance y desarrollo político-jurídico y así lograr una mejor calidad de ciudadanos.

En la nueva realidad de México el proceso democratizador de la vida pública paradójicamente debilitó al Estado, erosionando la figura de un ejecutivo federal hegemónico, pero sin que mediara de por medio una nueva relación de poder. Los gobiernos panistas no acertaron en llegar al poder con una propuesta viable de transformación del sistema político. De esta manera, los usos y costumbres que le habían funcionado al Partido Revolucionario Institucional, para ejercer el poder (corporativismo, clientelismo, opacidad, entre otros) no fueron sustituidos, sino que siguieron vigentes.

El problema con este esquema fue que el sistema priísta se sustentó en un ejercicio monolítico del poder, siendo la figura presidencial el eje de toda decisión trascendente a nivel nacional. Pero los panistas no gozaron de ésta situación, por el contrario, el poder presidencial se dispersó y los gobernadores fueron los principales receptores del antiguo poder. Esta situación generó un desgaste en la figura presidencial y por tanto en el gobierno federal.

Este desajuste se debió en gran medida a la deficiencia de la comunicación entre autoridades, ya que obstaculizó una adecuada coordinación en las estructuras de gobierno, particularmente en las áreas de gobernación, seguridad y procuración de justicia. Esto fragmentó la estructura de autoridad y vulneró la seguridad al producirse un Estado más débil, provocando un sentido de incertidumbre.

La desconfianza permeó a la sociedad, pero en especial a la comunicación entre autoridades pues se generó la percepción que los resultados positivos de la acción de una autoridad, afectarían a sus adversarios políticos. Esta actitud llevó al

regateo de compromisos en la forma de afrontar la inseguridad y con ello se vulneró al Estado, al hacer de este principio básico de convivencia tema de la agenda de negociación político electoral.

Sin el consenso necesario entre la clase dirigente, la seguridad se deterioró afectando a la población, misma que terminó aislándose de los canales institucionales ante la indiferencia de la denuncia social.

Así, la actividad de las organizaciones del crimen organizado encontró poca resistencia de la autoridad y creció hasta los presentes niveles, en los que la violencia se ha desbordado en varias regiones del país.

Si nos fijamos en el marco de las estructuras institucionales, podemos ver que desde hace ya algunas décadas, el gobierno federal creó nuevas instituciones de seguridad y procuración de justicia que trabajarían para contrarrestar a dichos fenómenos delictivos. El Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (CENDRO) y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), ambas adscritas a la Procuraduría General de la República (PGR), mismas que posteriormente se transformarían en Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (CENAPI) y Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada, respectivamente. Posteriormente se estructuraría la Agencia Federal de Investigación en esa dependencia. La Policía Federal Preventiva, actualmente Policía Federal, dependiente en primera instancia de la Secretaría de Gobernación y posteriormente de la Secretaría de Seguridad Pública.

Sin embargo la evolución de los grupos delictivos superó a la que tuvieron las instituciones de seguridad pública. La situación endeble de los cuerpos de policía por su escasa capacidad y preparación, llevó al presidente Calderón a una decisión cuestionable, la participación de las fuerzas armadas para “subsidiar” las labores de seguridad pública.

Fuera de su atribución constitucional, Ejército y Marina incorporaron a sus funciones tareas de policíacas, lo que ha provocado su desgaste ya que la vocación y diseño operativo de las fuerzas armadas es de seguridad nacional, no de seguridad pública.

Es reconocida la decisión del presidente Felipe Calderón de enfrentar la criminalidad, lo que se llevó a cabo de una manera urgente debido a la crisis que presentaban algunas regiones, pero sin contar con un diagnóstico preciso y por tanto sin la mejor estrategia, cuya implementación la convirtió en rehén de los grupos políticos y obstaculizó los ajustes necesarios en los siguientes años.

Debido a la importancia de atender la problemática de seguridad, el Ejecutivo, con la anuencia de todas las expresiones políticas presentes en el Congreso de la Unión, canalizó recursos históricos a este rubro, situación que evidencia el consenso que prevalece entre la clase dirigente sobre la necesidad resolver los problemas que generan el crimen y la violencia. Es la forma de abordarlo en donde se han registrado divergencias y se han polarizado las críticas a la estrategia federal.

Uno de los puntos que más ha sido criticado es la política contra la criminalidad centrada en la reacción, ya que impulsa los ciclos de violencia y deja en segundo plano la atención de delitos que más lastiman a la población, como la extorsión, el secuestro y el robo con violencia en sus diferentes modalidades.

Otra crítica constante, es el alto nivel de impunidad, ya sea por omisión, temor o coacción, ya que alimenta la desconfianza social y fortalece la actividad delincuencia.

Sin una política de información institucional, la estrategia de seguridad se convirtió en rehén de los medios, cuya cobertura y tratamiento sobre la violencia criminal frecuentemente coadyuvó a generar incertidumbre y angustia entre amplios sectores de la población, aún de la que radica en los estados con mejores niveles de seguridad, haciendo apología del delito y proyectando una situación que no concordaba con la realidad.

Con un tema atractivo como la violencia algunos medios de comunicación se convirtieron involuntariamente en difusores de la estrategia de comunicación de los grupos delictivos. El acuerdo entre medios para abordar la información sobre violencia criminal con base en principios éticos es un avance en este rubro.

¿Se pueden reconocer algunos avances logrados? La crisis de seguridad que afectó Ciudad Juárez, Chihuahua y Tijuana, Baja California, obligó a las autoridades a ajustar la estrategia gubernamental para su atención urgente, logrando disminuir los homicidios. La coordinación entre autoridades dio resultados favorables y generó confianza.

Otro viso de distensión política en materia de seguridad se registró durante la 33° sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 2 de agosto de 2012, sin la presión electoral, se reconoció el esfuerzo del presidente Calderón en esta materia, como fue la creación de un aparato de seguridad pública, mucho más robusto y profesional, que implicó la formación de un sistema de control de confianza, la utilización de herramientas tecnológicas de última generación para el combate a la delincuencia, el incremento en la capacidad operativa, la ampliación de infraestructura penitenciaria, entre otros.

Hacia el futuro de México, la coyuntura del inicio de una nueva administración federal es un incentivo para establecer acuerdos sin preocuparse del desgaste que significa una contienda electoral. Este trabajo hace las siguientes propuestas para que la política de seguridad devuelva las condiciones de tranquilidad y certidumbre a la sociedad.

1. Acuerdos políticos

La consolidación de la democracia como sistema para procesar la vida pública requiere de mecanismos de diálogo y consenso para atender la problemática social. Un pacto social entre la clase dirigente se hace necesario para afianzar la estructura de autoridad. Por lo que se propone:

- Reconstrucción del tejido social con el impulso de programas orientados a vigorizar los buenos hábitos personales y los valores morales, base de la convivencia social.

- Promover la participación ciudadana para rescatar, actualizar y promover el valor fundacional del Estado que es la garantía de sentirse protegidos y seguros. Esto se haría mediante los siguientes puntos:
 - Participación ciudadana en la definición de esquemas y metas de seguridad para el país. Sin que esto signifique que las tareas técnicas sean objeto de participación de personas ajenas.
 - Participación ciudadana en la construcción de un programa de gobierno de largo plazo que incorpore el tema de los valores cívicos y morales en la vida cotidiana (religiones, escuelas, medios de comunicación) en la expectativa de reforzar la cultura de legalidad que en teoría provocaría un real estado de derecho.
- Evitar trasladar los costos políticos del conflicto por la autoridad a otros actores, lo que facilitaría la concreción de acuerdos, ya que todos sabrían que se tiene que velar ante todo por la seguridad de la sociedad.
- Coordinación entre autoridades a partir de la noción de la supremacía de la seguridad de la sociedad, para así consolidar la efectividad en la estrategia de seguridad sumando los esfuerzos que cada orden de gobierno y que cada dependencia hacen.
- Desarrollar una política pública en torno a la comunicación institucional, que tenga como fin destacar las diversas problemáticas y las soluciones que el

gobierno plantea. De esta manera se buscará conquistar la confianza de la población, elemento indispensable para que un gobierno tenga la capacidad de cumplir con el elemento fundacional del Estado que es proteger.

2. Mantener vigente el estado de derecho

Ajustar la estrategia de seguridad privilegiando la atención de los delitos de alto impacto que más lastiman a la población, así, el robo, la extorsión secuestro, el narcomenudeo, el asesinato y el tráfico de personas serían los principales objetivos del Gobierno Mexicano.

Los resultados favorables que comienzan a observarse en Tijuana y Ciudad Juárez.¹³ En Tijuana se registró una disminución del 22% en la tasa de homicidios dolosos en el primer semestre respecto al mismo período de 2011 (Méndez, 2012); en Cd. Juárez la disminución fue del 50% respecto al primer semestre de éste año respecto al mismo intervalo de 2011 (Excelsior, 2012). Esto habla de estrategias que sí están funcionando en zonas álgidas y deben replicarse en otras regiones afectadas por la violencia. Para lograr esto, se proponen los siguientes puntos:

- Impulsar la política de prevención del delito y conductas antisociales.
- Fortalecer la ética en la esfera pública que permita abatir las prácticas irregulares.

¹³ El cambio de estrategia que más ayudó en ambas ciudades fue la coordinación entre las diversas autoridades y en el caso de Tijuana la figura de mando único.

- Favorecer el crecimiento ordenado y estratégico de las instituciones policiales, tanto a nivel federal, privilegiando la actividad de inteligencia que permita el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública.
- Fortalecer la capacidad de la procuración y administración de justicia para abatir el índice de impunidad.
- Combatir la estructura financiera de los grupos delictivos.

3. Atender una agenda social

Una política exitosa en materia de seguridad forzosamente requiere de condiciones mínimas de estabilidad social, económica y laboral. Cualquier intento de rescatar a una zona de la delincuencia tiene que contar con el respaldo del bienestar social. Para lo que se propone lo siguiente:

- Desarrollar una política de planeación educativa que busque detectar las necesidades de los diversos sectores económicos y así abrir espacios educativos que satisfagan las necesidades de mano de obra calificada y por lo tanto bien remunerada.
- Impulsar aquellas políticas públicas orientadas a ampliar la base laboral y mejorar su calidad.
- Consolidar la modernización de los sistemas de seguridad social y de salud.
- Desarrollar esquemas de asistencia “post-conflicto” en las zonas y comunidades afectadas por la inseguridad.

- Desarrollar esquemas de apoyo a quienes participan en la resolución de conflictos.

Finalmente, es pertinente preguntarse, ¿basta con educación?, ¿basta con trabajo?, ¿basta con acuerdos? No, no basta. Lo importante es indignarse, reclamar, pero sobre todo es indispensable comprometerse con la ampliación de los derechos, de las libertades. Como diría el filósofo del derecho, Rudolf von Ihering:

“No es siempre la estética, sino la moral, quien debe decirnos lo que es la naturaleza del Derecho, y lejos de expulsar la lucha por el Derecho, la moral la proclama un deber. Este elemento de la lucha y del combate que Herbart quiere eliminar de su idea, es, pues, una parte integrante e inseparable de su naturaleza.

La lucha es el trabajo eterno del Derecho. Si es una verdad decir: ganarás tu pan con el sudor de tu frente, no lo es menos añadir también: solamente luchando alcanzarás tu derecho.

Desde el momento en que el derecho no está dispuesto a luchar, se sacrifica; así podemos aplicarle la sentencia del poeta:

*Es la última palabra de la sabiduría
que sólo merece la libertad y la vida,
el que cada día sabe conquistarlas.”(von Ihering, 1993)*

BIBLIOGRAFÍA

1. **Aguirre Botello, Manuel** (2011). *Compilación*. México. Consultado el 20 de agosto de 2011 de la World Wide Web:
<http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>
2. **Alfaro, Leónidas y Valenzuela, Judith** (2007). “Tierra Blanca Pacto Secreto México-EU para Producir Droga”. *Revista Contralinea Sinaloa*, Mayo de 2007 Año 2 / No. 22
3. **Astorga, Luis** (2003). México, Colombia y las drogas ilegales variaciones sobre un mismo tema. México. IISUNAM
4. **Bagley, Bruce** (2009). *La Conexión Colombia- México-Estados Unidos*, en *Los Análisis de la Seguridad y la Defensa”, Atlas de Seguridad y Defensa de México 2009*. Noviembre de 2009. Colectivo de Análisis de la Seguridad y Democracia, A.C. Consultado el 02 de marzo de 2010:
www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/analisis_de_seguridad_1.pdf
5. **Bardach, Eugene** (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas – Un manual para la práctica*. México, D.F. CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
6. **Consulta Mitofsky** (2011). *Evaluación de Gobierno de Felipe Calderón – 19 trimestres*. Agosto de 2011. México. Consultado el 16 de marzo de 2012 de la World Wide Web:
http://www.opinamexico.org/opinion/20110830_NA_EvaGob.pdf
7. **Consulta Mitofsky** (2012). *Evaluación de Gobierno de Felipe Calderón – Trimestre 21*. Febrero de 2012. México. Consultado el 16 de marzo de 2012 de la World Wide Web:
http://consulta.mx/web/images/evalgobpdf/Ev_Gob.pdf
8. **Cortina, Adela** (2001). *Alianza y Contrato*. Madrid, España. Editorial Trotta, S.A.
9. **Cortina, Adela**. (1998) *Hasta en un pueblo de demonios*. Madrid. Editorial Taurus.
10. **Excelsior** (2012). Agencia Informativa Multimedia.
11. **Hobbes, Thomas** (2003). *El Leviatán*. Publicación original en 1651. Buenos Aires. Editorial Losada. 1ª edición en Biblioteca de Obras Maestras del Pensamiento, p. 569.

12. **INEGI** (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. México. Consultado el 03 de mayo de 2012 de la World Wide Web:
<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/envipe.asp>
13. **JIFE** (2010). *Informe 2010*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU. México. Consultado el 30 de marzo de 2011 de la World Wide Web: http://incb.org/pdf/annual-report/2010/es/Spanish_pdf.pdf
14. **Latinobarómetro** (2011). *Informe Latinobarómetro 2011*. Octubre de 2011. México. Consultado el 03 de junio de 2012 de la World Wide Web: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
15. **Linz, Juan J.** (1993). "Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)". Foro internacional: México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 33, no. 4 (134) (oct.-dic. 1993).
16. **Locke, John** (2010). *Ensayo sobre el gobierno civil*. 1690. Inglaterra. Consultado el 13 de enero de 2010 de la World Wide Web:
<http://www.paginasobrefilosofia.com/html/locke2/capitu2.html> cap 4
17. **Periódico Reforma** (2011). "Los cárteles de México". *Periódico Reforma* Enero 21, 2011.
18. **Pew Research Center's Global Attitudes Project** (2011). *Principales Preocupaciones sobre el Crimen y los Cárteles de Droga en México*, 2011. México. Consultado el 25 de mayo de 2012 de la World Wide Web: <http://consulta.mx/web/index.php/estudios/otros-estudios/555-principales-preocupaciones-sobre-la-inseguridad-en-mexico>
19. **Román Piña Chán** (1972). *Historia, arqueología y arte prehispánico*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
20. **Romero Apis, José Elías** (2012). *La seguridad pública en México*. Consultado el 02 de julio de 2012 de la World Wide Web:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/20.pdf>
21. **Rousseau, Jean Jaques** (2003). *El contrato social*. Primera edición en 1792. México D.F. Grupo Editorial Tomo, S.A. de C. V., p. 185. caps. I y VI

22. **Secretaría de Seguridad Pública** (2012). *Agenda Estadística Julio*. México. Secretaría de Seguridad Pública.
23. **United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC** (2009). *World Drug Report 2009*. Nueva York, Estados Unidos. Consultado el 09 de junio de 2010 de la World Wide Web:
http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/World_Drug_Report_2009_spanish.pdf
24. **Universidad Autónoma de México** (2011). “Empleo y educación, salidas para abatir el hampa, dicen maestros”. *La Jornada*. Domingo 15 de mayo de 2011.
25. **Von Ihering, Rudolf** (1993). *La lucha por el derecho*. Edición original de 1872. Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta S.R.L.