

Derechos humanos y seguridad en democracia



Arturo Villareal Palos
Jorge Chaires Zaragoza
Dante Jaime Haro Reyes
Coordinadores

Derechos Humanos y Seguridad en Democracia

Derechos Humanos y Seguridad en Democracia

Arturo Villarreal Palos
Jorge Chaires Zaragoza
Dante Jaime Haro Reyes
(Coordinadores)

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
2017

A solicitud de la Coordinación de Investigación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, esta obra fue dictaminada, previo al proceso de edición, por dos especialistas en la materia.

Agradecemos al Dr. Rogelio Barba Álvarez (Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II) y al Dr. Carlos Ramiro Ruiz Moreno (Jefe del Departamento de Disciplinas Auxiliares del Derecho de la División de Estudios Jurídicos), por la realización del arbitraje del libro. La obra se privilegia con el aval de la Unidad de Apoyo Editorial del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Primera edición 2017

D.R. © 2017, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130, Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

ISBN: 978-607-742-838-1

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Introducción	7
------------------------	---

I

CORRIENTES DE PENSAMIENTO Y DEBATES CONTEMPORÁNEOS

1. Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública	15
<i>Guillermo Javier Rolando Garduño Valero</i>	
2. Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia	45
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	
3. Derechos humanos y democracia: Una aproximación al debate y origen del Neoconstitucionalismo.	73
<i>José de Jesús Chávez Cervantes</i>	
4. Gobernabilidad y Derechos Humanos: binomio para alcanzar la seguridad ciudadana	121
<i>Jorge Alejandro Góngora Montejano</i>	

II

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

5. Reflexiones en torno a la consistencia empírica de las explicaciones estructurales de la violencia en países americanos seleccionados	153
<i>Ulises Vargas Gutiérrez</i>	
6. Un asunto de seguridad jurídica: el control de convencionalidad y supremacía constitucional en México	177
<i>Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y José de Jesús Chávez Cervantes</i>	
7. Sistema político como una fuente de disfunción del Estado en México	211
<i>Karol Derwich</i>	

8. Inseguridad, interdependencia y subdesarrollo en la seguridad regional: el dilema de la cooperación México-Estados Unidos	245
<i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	
9. El narcotráfico en México, los desplazados internos y el incumplimiento de las obligaciones del Estado para su protección	269
<i>Verónica Sánchez García</i>	
10. La nueva legislación penal mexicana en materia de tortura y desaparición de personas	293
<i>Arturo Villarreal Palos</i>	
11. Derecho al acceso a la justicia a través de los medios alternos de solución de conflictos. Entre la voluntariedad y la obligatoriedad	311
<i>Jorge Chaires Zaragoza</i>	
12. Atención a las víctimas del delito, su importancia y sus desafíos	343
<i>Dante Jaime Haro Reyes</i>	
13. Del discurso político y retórico de la seguridad: hacia una gestión más eficiente. Reflexiones sobre el tercer principio del buen gobernar en Guadalajara	361
<i>María Eugenia Suárez de Garay</i>	

Introducción

El presente libro se enmarca dentro del trabajo colegiado del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos Humanos y Estado de Derecho” del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y tiene, como eje convergente, la seguridad y los derechos humanos en democracia. Participan en él distinguidos profesores, investigadores y alumnos de programas de doctorado de alta calidad y contó con el apoyo del Programa Extraordinario de Apoyo a Cuerpos Académicos Consolidados 2014.

El orden de las colaboraciones de los autores obedece a los apartados temáticos en que se divide el libro: Corrientes de pensamiento y debates contemporáneos y Seguridad y derechos humanos.

En el primero de los apartados, Guillermo Javier Rolando Garduño Valero, en su contribución denominada “Seguridad en democracia: Hacia la nueva gestión pública”, se refiere a los nuevos riesgos y amenazas al Estado nacional por parte de la emergencia de actores no estatales, que trastocan tanto su gestión sobre la sociedad, como modifican los pactos sociales que dominaron durante el siglo xx, por lo que –señala– está en juego la alteración de los diferentes órdenes del poder nacional y, por tanto, modifican el concepto mismo de la Seguridad Nacional. Conforme estas condiciones –agrega el autor– se requiere una profunda reforma del Estado, lo que sin duda reclama de la nueva gestión pública como alternativa frente a la desintegración.

Marcos Pablo Moloeznik, en su trabajo “Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia”, refiere que el mantenimiento del orden público constituye una de las funciones básicas del Estado-nación, pero que, sin embargo, la concepción de orden público presenta una evolución de la mano de la democracia que conviene revisar, a la vez que las situaciones de tensiones, disturbios y las llamadas otras situaciones de violen-

cia, suelen poner en entredicho o cuestionar la garantía de ley y orden y traer aparejados efectos devastadores en la población civil, lo que obliga a dar cuenta de sus contenidos y alcances, en una realidad en la que cada vez es más frecuente que los particulares recurran a la violencia para hacer valer sus derechos.

José de Jesús Chávez Cervantes, en el documento “Derechos humanos y democracia: Una aproximación al debate y el origen del neoconstitucionalismo”, lleva a cabo un estudio general de las principales dificultades que puede enfrentar un estudioso del Derecho en torno a lo que se ha venido llamando neoconstitucionalismo, problemas que abarcan desde su especificación con la doctrina del constitucionalismo, así como los diversos ámbitos de análisis con que se puede abordar dicho fenómeno jurídico, ya sea desde la filosofía política, la teoría del Derecho o derecho constitucional. En resumen, el trabajo responde al origen del término, las principales tesis y algunas de las tensiones más representativas que conforman el ahora llamado constitucionalismo de nuestros días.

Jorge Alejandro Góngora Montejano, en su estudio sobre “Gobernabilidad y derechos humanos: Binomio para alcanzar la seguridad ciudadana”, señala que con la llegada del siglo XXI el mundo se ha transformado de forma vertiginosa y exponencial y que las nuevas tecnologías de comunicación, la rendición de cuentas, los escándalos de corrupción y las transiciones democráticas constantes, han generado que sus gobernados demanden mayores niveles de calidad de vida, generación de recursos para empleo, pero, sobre todo, seguridad colectiva e individual, con inclusión de los sectores vulnerables y mecanismos de participación en las decisiones gubernamentales.

Ulises Vargas Gutiérrez, en sus “Reflexiones en torno a la consistencia empírica de las explicaciones estructurales de la violencia en países americanos seleccionados”, sintetiza los argumentos centrales de tres de las principales teorías sociológicas-criminológicas que abordan los fenómenos de la criminalidad y la violencia homicida desde una visión estructural, para elaborar un ejercicio de análisis de consistencia empírica, que asocie los elementos teóricos desprendidos de la teoría de la anomia, la teoría del proceso social y la teoría del control social, con datos obtenidos del Índice

de Desarrollo Humano 2015 en una selección de diez países americanos.

En el segundo de los apartados, Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y José de Jesús Chávez Cervantes, en su trabajo “Un asunto de seguridad jurídica: El control de convencionalidad y supremacía constitucional en México”, hacen un breve recorrido en referencia al principio de control de convencionalidad y ven de qué manera tiene influencia o no en las decisiones e interpretaciones jurídicas del Estado mexicano. Por otro lado, revisan las principales tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la supremacía constitucional y la jerarquía de los tratados internacionales de que México es parte, y destacan la contradicción de tesis 293/2011, decisión controvertida del Pleno del más Alto tribunal mexicano y que reafirmó el principio de la supremacía de la Constitución aun frente a los derechos humanos consignados en los tratados.

Karol Derwich, en su ensayo sobre el “Sistema político como una fuente de disfunción del Estado en México”, intenta demostrar que el propio sistema político mexicano, su estructura y sus reglas, escritas y no escritas, de funcionamiento, explican que el aparato estatal de México se corresponda con un Estado disfuncional, categoría analítica diferente de Estado fallido, pero que explica la insatisfacción de la población con respecto a sus autoridades, al no ser capaces de satisfacer sus necesidades básicas.

Abelardo Rodríguez Sumano, en su trabajo acerca de la “Inseguridad, interdependencia y subdesarrollo en la seguridad regional: el dilema de la cooperación México-Estados Unidos” analiza de manera sucinta el cambio y la continuidad de amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, la política prohibicionista de drogas, el dinero ilícito, el problema de las armas, la política antiinmigrante y su trascendencia en la política interna de México, así como los rezagos de inseguridad y, al final, propone qué hacer de cara a los Objetivos del Milenio Post-2015.

Verónica Sánchez García, en su documento sobre “El narcotráfico en México, los desplazados internos y el incumplimiento de las obligaciones del Estado para su protección”, ofrece un panorama general respecto de los desplazamientos de familias al interior del país, consecuencia del narcotráfico y la delincuencia

organizada. La autora plantea el incumplimiento del Estado, en lo que identifica como cuatro importantes momentos: *a*) preventivo, ejerciendo acciones ante el inminente peligro al que está sometida una comunidad; *b*) cuando, desafortunadamente, las familias son desplazadas sin tener un lugar en donde vivir, asistir a la escuela, recibir atención médica, para dotarlas de dichos derechos; *c*) que los bienes y propiedades abandonados sean protegidos por el Estado –evitando invasiones, por ejemplo–; y, *d*) el efectivo regreso a sus comunidades de origen, así como de recuperación de sus propiedades, cuestiones que, de acuerdo con la autora, el Estado mexicano ha incumplido en su totalidad, violentando no sólo el pacto social adquirido que dio origen a la seguridad democrática, sino también los derechos humanos.

Arturo Villarreal Palos, en su trabajo acerca de “La nueva legislación penal mexicana en materia de tortura y desaparición de personas”, refiere que por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio de 2015, se adicionó la fracción XXI del Artículo 73 constitucional, a efecto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes generales en materia de *a*) desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley y de *b*) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Así, pues, analiza los proyectos legislativos que, conforme a la previsión constitucional, han sido puestos a la consideración del Poder Legislativo Federal en estas materias.

Jorge Chaires Zaragoza, en su contribución sobre el “Derecho al acceso a la justicia a través de los medios alternos de solución de conflictos. Entre la voluntariedad y la obligatoriedad”, señala que, como es sabido, el asegurar a los ciudadanos el acceso a la justicia es una de las obligaciones primarias del Estado y que el Estado mexicano históricamente ha sido incapaz de garantizarla. Agrega que si bien es cierto que se han realizado esfuerzos importantes, en particular a aescal federal, para que se cumplan los postulados previstos en el Artículo 17 de la Constitución Federal que marcan que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, el problema no se ha resuelto. Por ello, en su trabajo, el autor analiza la posibilidad de que los medios alternos de solución de conflicto puedan ser obligatorios,

de tal forma que ayuden a desahogar la pesada carga laboral del poder judicial y, con ello, garantizar, dentro de lo posible, el derecho al acceso a la justicia.

Dante Jaime Haro Reyes, en su documento sobre “Atención a las víctimas del delito, su importancia y sus desafíos”, pone en el centro del escenario la figura de la víctima del delito y describe cómo, de ser tomada muy poco en cuenta, ha ido transitando de forma paulatinamente para cobrar recientemente más importancia, hasta quedar plasmado este cambio en nuestros marcos jurídicos nacional y local. De acuerdo con el autor, el gran desafío es que desaparezca la revictimización o doble victimización que hacen muchos funcionarios públicos y para ello se ha dado un gran paso con la publicación del *Protocolo de Atención Integral a Víctimas del Delito del Estado de Jalisco*, que sienta las bases para que las víctimas sean atendidas de manera integral y sensible.

Por último, María Eugenia Suárez de Garay, en su ensayo “Del discurso político y retórico de la seguridad: hacia una gestión más eficiente. Reflexiones sobre el tercer principio del buen gobernar en Guadalajara”, aporta elementos para un urgente debate abierto y constructivo en torno a la seguridad ciudadana, que posibilite el consenso entre los muy diversos sectores sociales de la Zona Metropolitana de Guadalajara, para la formulación de una política pública de seguridad que logre una gestión territorial con estándares de calidad, respetuosa de los derechos humanos y promotora del ejercicio sustantivo de la ciudadanía.

Como puede verse, la presente obra contiene reflexiones muy importantes acerca de la seguridad y los derechos humanos en el marco de la democracia. Esperamos que puedan contribuir al debate sobre sus alcances y límites.

Arturo Villarreal Palos
Jorge Chaires Zaragoza
Dante Jaime Haro Reyes
Coordinadores

I

CORRIENTES DE PENSAMIENTO
Y DEBATES CONTEMPORÁNEOS

1. Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública

GUILLERMO JAVIER ROLANDO GARDUÑO VALERO¹

La nuevas formas de gestión en un entorno de crisis

El entorno internacional repercute necesariamente en las crisis sucesivas de la sociedad poscapitalista que han producido cambios sustanciales en sus dos instituciones fundamentales: el Estado y la Empresa, que son los que dan cobijo a la gestión moderna. Así, su objeto de estudio ha sido modificado.

Toda crisis revela un doble trasfondo: por una parte hay una evidente entropía del sistema que obliga a develar su decadencia e inoperancia, lo que se traduce en imposibilidad de seguir reproduciéndose en el futuro. Pero, a su vez, la crisis es pregonera de la exigencia de renovación, lo que reclama penetrar la complejidad e incertidumbre mediante propuestas que en condiciones habituales no hubieran sido siquiera imaginadas.

En este sentido hay que abundar, no sólo en el entorno externo, sino en la necesidad de estudiar las causas internas que hoy enfrentan tanto los Estados modernos, como la empresa misma. Comencemos con los factores que caracterizan la crisis del Estado. Si pudiéramos enumerar algunos de los factores que afectan de modo directo al Estado, comenzaríamos por enunciar estos cinco componentes, no únicos, pero sí de primera importancia:

1. Doctor en Sociología, UNAM. Profesor titular c de tiempo completo, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Departamento de Economía, Área Estudios Organizacionales. Autor del *Ejército Mexicano entre la guerra y la política*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

1. La emergencia de los actores no estatales que no se someten a la potestad y la legalidad del Estado. En el primer caso podemos hablar de poderosas corporaciones multinacionales, cuyos referentes operan con cuantiosos recursos y al amparo de gobiernos poderosos que respaldan sus iniciativas. En el segundo caso estamos en presencia de redes criminales integradas por mafias que se constituyen en estructuras que operan en torno al mercado ilegal y que representan las distintas modalidades del crimen organizado, frente a lo cual el Estado no puede ir más allá de los límites de su potestad territorial y, por tanto, las redes criminales que actúan en el plano internacional escapan a su racionalidad.
2. La existencia de la globalidad, un fenómeno que hoy representa cambios sustanciales en torno al mercado mundial de productos y servicios, de alianzas económicas, de uniones entre naciones, de intercambios financieros y de transferencia por distintas vías de grandes grupos sociales, migratorios, lo que reclama es ir más allá de las regulaciones estatales y obliga a generar mecanismos de acuerdo de modo cotidiano y en lo que los Estados no tienen capacidad de regulación de forma autónoma, sino en conjunto con otros.
3. La crisis del Estado del bienestar muestra hoy en día secuelas de primer orden, que se manifiestan en el plano interno en una oferta institucional del Estado cada vez más reducida y que contrasta con las expectativas crecientes de su población, que reclama las viejas promesas de bienestar, hoy inasequibles para las grandes mayorías que ven cómo se diluyen, por lo que se traducen en fuente cotidiana de protestas y conflictos.
4. A su vez, los Estados nacionales enfrentan el problema de su crisis fiscal y de la construcción de su propio futuro, en la medida en que tienen que ajustarse al principio de que hay más necesidades que recursos; no puede continuar el déficit resultado del uso de recursos a futuro y el consiguiente endeudamiento, pues éste ya rebasa por mucho su capacidad de pago y vuelve muy cuestionable la sustentabilidad tanto del futuro como del presente.
5. El asunto de mayor trascendencia a la vista de la sociedad es el descrédito de las viejas ideologías que dividieron al mundo

durante el siglo xx y que produjeron dos guerras mundiales y extendieron la violencia como recurso para “sentar las bases de un mundo mejor”, según su promesa. Hoy en día podemos hablar de la des-ilusión y la carencia de visión de futuro, por lo que las ideologías de antaño buscan emprender su acción en derredor de la reconstrucción de un pasado que a costa de idealizarlo frente al presente, cree que es posible el retorno a lo que es ya inasequible.

6. En cuanto a la empresa, su crisis va acompañada de su racionalidad como capacidad de previsión y de anticipación con respecto al futuro. La obsolescencia de sus formas de gestión que a menudo se ven rebasadas frente a las nuevas demandas; la creciente automatización del aparato productivo, afecta su noción de competitividad y se enfrenta con nuevos escenarios de competencia en un plano de productos y tecnologías desplazantes.
7. Las transformaciones actuales van presididas por el desarrollo vertiginoso de cuatro variables centrales: la revolución científico-técnica de la que derivan tecnologías que son constantemente superadas y lanzadas a la obsolescencia por exigencias de desplazamiento del mercado. Cambios en el patrón de energía, lo que genera fuentes alternas de producción de electricidad protegidas por patentes que detentan grandes corporaciones. Estructuras organizacionales muy flexibles y adaptativas cuya necesidad de acoplamiento con la tecnología y la energía obliga a la exigencia de desplazamiento de la mano de obra y de la tecnología misma. Como remate de lo anterior, la estrategia directiva de las organizaciones tiene que modificarse en periodos muy cortos para responder a los constantes desafíos del nuevo ambiente.
8. En el plano de la sociedad, la expresión teórica que expresa gran parte de esta problemática gira en derredor de los diferentes significados que asume la noción de lo público, asociada a tres conceptos que le proporcionan sentidos diferentes a la acción. De esta forma, a principios del siglo xx, el concepto de administración pública expresaba la concepción de lo público como esfera propia de lo estatal. En las últimas décadas de ese siglo se desarrolla el concepto gerencia pública como una for-

ma de gestión que va más allá de los métodos y procedimientos de la esfera estatal en busca de su eficiencia, lo que obliga a una reconceptualización de lo público como espacio común de lo social, en lo que intervienen las esferas estatal y privada siempre que afecten el marco de la sociedad como campo de acción. El siglo XXI ha ido más allá, pues la profunda interacción de actores y escenarios obliga a una transformación, no sólo del concepto de lo público en el marco de la globalidad, sino a introducir una dinámica más acelerada y una adecuación tanto a las demandas del entorno presente, como a la exigencia de establecer vías prospectivas que nos aproximen a la visión de futuro de acuerdo con nuestros tiempos, por lo que parte de esa respuesta la constituye la Nueva Gestión Pública, con la consecuente aparición de la organización postburocrática.²

La crisis del Estado Poscapitalista

Las ocho consideraciones anteriores afectan hoy en día al Estado de modo directo y contundente y acentúan su crisis desde cinco ángulos principales:

Crisis de su racionalidad. Opera como su horizonte de previsión para el manejo de sus recursos fiscales, ejercicio del gasto, reducción de la deuda pública a términos manejables y atención a su agenda de prioridades y de programación de sus egresos para el cuidado de necesidades sociales, lo que sin duda sería la garantía de una adecuada *gobernanza* al tener claro cómo aplicar sus recursos.

Crisis de su gestión. Gira en derredor de la eficacia y la eficiencia de sus programas y acciones; de su relación costo-beneficio en cuanto al manejo óptimo de sus recursos, siempre limitados y con necesidades crecientes, además de sus criterios de evaluación y el seguimiento de sus planes, lo que enjuicia su capacidad de gestión y afecta su principio de *governabilidad*.

2. Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y Gestión Pública*, 2009. Fondo de Cultura Económica, México, 500 p. La contribución del doctor Luis Aguilar a este asunto es indiscutible, por lo que se ubica este trabajo como uno de los más representativos.

Crisis de sus valores y ética. En la medida en que los valores marcan los fines que deben de ser alcanzados y la ética se establece como la vía cotidiana de aproximación a esos fines. En este sentido, la corrupción altera la vigencia de las normas; el sentido de la acción se pierde y el Estado de derecho se vulnera, por lo que hace inoperante el plano de su *legalidad*, lo que genera impunidad e irresponsabilidad.

Crisis de su creciente automatización. Las exigencias de la modernidad impulsaron la exigencia de introducción de tecnologías innovadoras tendientes a generar mayor productividad y eficacia en el quehacer administrativo. Para ello se instalaron plataformas virtuales como sistemas de apoyo para cubrir las crecientes demandas y necesidades; la cuestión central es la exigencia de una constante y permanente actualización, unida a costos crecientes que contrastan con su utilización por parte de los usuarios que en la mayoría de los casos no han sido instruidos acerca de estos procedimientos.

Crisis del reconocimiento de su autoridad y liderazgo. Construida desde el plano de la ciudadanía, marca el distanciamiento de los órganos de gobierno con su población y las necesidades reales y sentidas de esta última. Esto se refleja en un gobierno alejado del interés ciudadano, unido a la carencia real de liderazgo de los agentes gubernamentales que ocupan posiciones de representación y, por tanto, vulnera la posibilidad para dar vigencia a los acuerdos y a su normatividad, por lo que afecta de modo directo su *legitimidad*. Todo lo anterior expresa las bases de sustentación del Estado de derecho en el siglo XXI, como se ilustra en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
Sustento del Estado de derecho en el siglo XXI

	Racionalidad	Gestión
Ética	Legalidad	Gobernanza
Autoridad	Gobernabilidad	Legitimidad

El Cuadro 1 muestra las preocupaciones actuales del Estado moderno. No puede seguir manteniéndose la impunidad como forma de complicidad abierta frente a la corrupción que ha llegado

a tales grados que actúa como un lubricante de posibilidad frente a una legalidad derrotada al carecer de vigencia, al tiempo que sin una visión ética es imposible dar bases de orientación de la gestión hacia los fines y valores en que debiera sustentarse el contrato social. Por tanto, el Estado mismo carece de autoridad, pues sus bases de gobernabilidad y legitimidad han sido vulneradas. Estos cuatro ángulos de afectación que sufre el Estado en la actualidad se traducen en fases terminales, en los vínculos que derivan en lo que se ha denominado *Estado fallido* y cuya lógica quedaría expresada en el cuadro a continuación.

CUADRO 2
Estado fallido

	Irracionalidad En su proyección de futuro	Incapacidad En el manejo de sus recursos
Corrupción Con respecto a sus regulaciones	Ilegalidad	Ingovernabilidad
Autoritarismo En la toma de decisiones	Ingovernanza	Ilegitimidad

Un Estado fallido deriva en el colapso de sus instituciones, como se pudo percibir en el caso de la URSS o de la ex-Yugoslavia, que generan la pérdida del punto de equilibrio sistémico. Extinguen la capacidad de dar respuesta a las demandas de su población. Llevan a la excesiva concentración en pocas manos de la riqueza social y a la polarización de la mayoría, que es despojada del acceso a una vida digna. Un Estado en esas condiciones está imposibilitado para ofrecer una proyección de futuro a la sociedad.

En medio de estos riesgos, un Estado fallido es también un Estado débil y vulnerable frente a otros Estados y, lo más grave, frente a actores no Estatales que utilizan el territorio, la población, el aparato gubernamental y la soberanía para sus mezquinos intereses, lo que genera, no sólo una creciente incertidumbre frente al futuro, sino una enorme complejidad por la concurrencia y la

coincidencia de actores diversos en pugna y sin posibilidad de resolución. Esto sin duda afecta la composición del Poder Nacional.³

Componentes del Poder Nacional

El Poder Nacional es resultado de un largo proceso histórico que se desprende de los componentes originales del Estado y es considerado el medio a través del cual la institución estatal busca la realización de sus fines. En este sentido, sus componentes: el territorio, la población, la soberanía y el gobierno, interactúan y posibilitan la consolidación de las instituciones y se constituyen en los poderes económico, político, social y militar cuya misión radica en dar fortaleza al aparato del Estado para adaptarse y ofrecer condiciones de renovación para el ejercicio de la dirección de la sociedad, por tanto estos componentes tienen un peso diferenciado de acuerdo con la coyuntura y se expresan en formas de hegemonía como capacidad de dominación. Conforme a lo anterior, el poder económico deriva del ejercicio soberano de los recursos existentes en su territorio, para la satisfacción de sus necesidades. El poder social se constituye a partir de la identidad común de una población, lo que le permite identificarse, pertenecer e interactuar en una cultura y un asentamiento comunes.

El poder político se funda en el reconocimiento de la sociedad de la autoridad que lo ha investido y se constituye como la representación del conjunto social. El poder militar ejerce su potestad en la defensa e integridad de un territorio y es también la fuerza de coerción del aparato estatal para el cumplimiento de sus disposiciones y garante de su proyección como nación en el tiempo. En su conjunto, el Poder Nacional actúa como la interacción de los cuatro poderes y como el medio para garantizar su seguridad en el espacio y el tiempo. Es importante advertir que la idea central de

3. El concepto Estado fallido es más utilizado en el ámbito periodístico que académico; sin embargo, se refiere a un proceso de ruptura institucional, a incapacidad de la clase política para sustentar el liderazgo sobre la sociedad, a la ausencia de mecanismos de verdadera representación; y en el ámbito de seguridad, a la presencia de crimen organizado, lo que se traduce en falta de certeza y legalidad entre la población.

constitución de la categoría de Poder Nacional forma parte de la Escuela Brasileña de Defensa, que desde los años sesenta desarrolló la propuesta que ampliaría a partir de 1964 después del golpe de Estado de Castello Branco, con la que formalizarían su teoría acerca de la Seguridad Nacional.⁴

CUADRO 3
Poder nacional

	Población	Territorio
Soberanía	Poder social Base de asentamiento, voluntad e interacción de su componente humano	Poder económico Satisfacción de necesidades mediante el uso y la explotación y la distribución de sus recursos
Gobierno	Poder político Representación de la sociedad	Poder militar Coerción, integridad, defensa y proyección de su seguridad

El desarrollo institucional es una derivación de los vínculos entre los cuatro componentes del Poder Nacional. De esta manera, el vínculo entre el poder económico y el poder social lo constituye la división del trabajo social en un sentido durkhemiano⁵ cuando se refiere a la solidaridad mecánica y orgánica en función de las semejanzas y de las diferencias complementarias. Los vínculos entre el poder militar y el económico siempre han sido evidenciados, no sólo en la idea de Clausewitz en torno a que la guerra era “la continuación de la política por otros medios,” sino que el respaldo real del poder político está dado en última instancia por la fuerza de las armas, como dijera León Trotsky: “todo poder se sustenta en la violencia”.⁶

-
4. José Thiago Cintra, *Seguridad Nacional y Desarrollo*, 1991, CESNAV, México, 46 p.
 5. Emilio Durkheim, *De la División del Trabajo Social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp.67-149.
El autor consideraba que la solidaridad era el principio necesario para explicar a la sociedad y ésta debería de entenderse conforme dos formas predominantes: la solidaridad mecánica que opera en derredor de las semejanzas y de la solidaridad orgánica donde predominan las diferencias complementarias y juntas definen la naturaleza del mundo social
 6. Max Weber, *Economía y Sociedad*, 1974, Fondo de Cultura Económica, México, pp.1047 a 1117. Karl von Clausewitz., *Sobre la guerra*, 1964, Labor / punto Omega, Barcelona, p. 58.

En cuanto a la relación entre el poder político y el poder social, ésta está mediada por el concepto de hegemonía como capacidad de dominación y en este punto cabe reconocer que el Estado no sólo usa la violencia legítima, sino que su mayor poder disuasivo lo constituye la ideología. Finalmente, el uso legítimo de la fuerza como violencia legítima para ejercer su poder de disuasión y coerción, que se justifica en aras de la vigencia de la legalidad.

CUADRO 4
Desarrollo institucional

	Poder social	Poder militar
Poder económico	División del trabajo social en el proceso económico	Defensa del Orden institucional
Poder político	Hegemonía Capacidad de dominación	Vigencia de la Legalidad

El rasgo distintivo del siglo XXI ha sido la emergencia de actores no estatales que se manifiestan como factores que modifican el escenario e introducen algo más que modalidades de ejercicio del poder y, por tanto, son resultantes de los nuevos procesos generados por el desarrollo institucional.

De esta forma, la nueva división del trabajo, en consonancia con la hegemonía, redefine los procesos de trabajo y, por tanto, la composición tradicional de clases, donde la automatización creciente impone nuevas modalidades a la producción, la distribución y el consumo. La legalidad impuesta posibilita en la nueva hegemonía un papel cada vez más protagónico a las corporaciones multinacionales. A su vez, el nuevo orden institucional según la nueva división del trabajo se ve reflejado en una economía de mercado. Como resultado de estos procesos y de la insuficiencia del marco legal en un Estado débil, los actores no estatales, como el crimen organizado, penetran en los espacios territoriales y de competencia de los Estados nacionales conforme una visión que no reconoce fronteras.

Otro de los perfiles que también pueden adoptar los actores sociales no estatales sería el abandono de las vías legales resultado de una presión de intolerancia, como ocurre con los grupos reli-

giosos que han sido excluidos y perseguidos, lo que en más de una ocasión ha generado el fenómeno del terrorismo.

CUADRO 5
Emergencia de actores no estatales

	División del trabajo	Legalidad
Hegemonía	<i>Nuevos procesos de trabajo</i>	<i>Corporaciones multinacionales</i>
Orden institucional	<i>Economía de Mercado</i>	<i>Actores no estatales al margen de la legalidad</i>

Podemos definir la expresión que resume estos procesos, en torno al término globalidad, que caracteriza nuestra época y que es la conjunción de cuatro procesos que avanzan a escala mundial de modo simultáneo. De esta forma, la revolución científico-técnica ha generado la tercera revolución industrial que proyecta su influencia en los procesos de trabajo y la economía de mercado al modificar los procedimientos y la oferta con productos cuya vida es reducida, que requieren sustitución constante de materiales, equipos y productos. A su vez, la composición laboral y el mercado de trabajo han sido modificados de modo radical con formas más flexibles que eliminan las llamadas conquistas sociales del periodo de la era del bienestar.⁷

Por otra parte, las corporaciones multinacionales movilizan el poder lateral de la energía y la tecnología al impulsar la nueva dinámica de la producción para establecer nuevos procesos de negociación, inclusión y exclusión, lo que genera un nuevo paradigma en derredor de la mediación de conflictos frente a los nuevos movimientos sociales cuyo rasgo distintivo es que no se corresponden con la lógica tradicional de los movimientos sociales clasistas, pues son reclamos que atraviesan y unen a amplios sectores de la sociedad, como es el caso de los movimientos ecologistas, por derechos humanos, religiosos etcétera.

7. Jeremy Rifkin, *La tercera revolución Industrial*, 2011, Paidós, Barcelona, pp. 153 – 263.

CUADRO 6 Globalidad

	Procesos de trabajo	Actores no estatales
Economía de mercado	<i>Revolución científico-tecnológica</i>	<i>Nueva composición laboral y mercado de trabajo</i>
Corporaciones multinacionales	<i>Nuevos procesos de negociación, inclusión y exclusión</i>	<i>Mediación de conflictos frente a nuevos movimientos y actores sociales</i>

La nueva dinámica de la globalidad ha modificado de modo sustancial los ejes tradicionales del crecimiento antes contenidos en el marco de las economías nacionales, que expresaban la relación centro periferia, hoy modificada por el concepto de regiones y circuitos donde se concentra el capital internacional. De esta forma, el bienestar se enmarca en estas regiones en un acceso diferenciado al mercado de consumo.

Las nuevas formas de mediación de los conflictos entre los nuevos actores sociales, junto con los procesos de negociación, establecen los límites de las libertades públicas en espacios y materias específicas. Mientras, los avances tecnológicos operan a velocidad de vértigo y la nueva composición laboral da marco de fondo a la integración de procesos productivos en el marco ampliado de la economía internacional. Asimismo, las nuevas condiciones del entorno obligan al Estado a regirse conforme el principio de la democracia formal para abrir posibilidades de participación e integración a las nuevas fuerzas políticas emergentes.

Estos procesos que han afectado todas las líneas de desarrollo del conocimiento representan la exigencia de adentrarse en el siglo XXI sin llevar a cuevas los fardos que aún insisten en mantener vigente el pasado, lo que genera profundas rupturas entre generaciones y la quiebra de las instituciones que persisten en esa línea.

CUADRO 7
Ejes rectores del crecimiento

	Revolución científico-técnica	Mediación de conflictos
Procesos de negociación	Acceso diferenciado al bienestar y al mercado	Libertades y demandas públicas y sociales
Nueva composición laboral	Integración de procesos productivos	Democracia Política

La seguridad en un entorno crítico

El poder supone un ejercicio de dominación (dominadores-dominados); sin embargo, esta condición es histórica y no inamovible. Desde esta perspectiva, el problema central de todo orden estriba en su seguridad, que puede ser enfocada desde dos ámbitos radicalmente opuestos.

La seguridad entendida como mantenimiento de lo existente, conduce a la búsqueda de mantener pasado y presente como mecanismo de ajuste ante la certeza de lo conocido generado por la tradición, lo que lleva a identificar este concepto como ambiguo, pues dada la diversidad social, el significado que se le asigna al orden de las cosas es situacional. Mientras que en el otro sentido, la seguridad depende de la manera en que se enfrenta el futuro en una atmósfera de complejidad e incertidumbre, en cuyo caso, el concepto es histórico y modificable de acuerdo con lo que se pretenda construir, por lo que reclama su viabilidad y su compromiso entre actores para construirlo.

En este sentido, las promesas del Estado moderno para constituirse giraron en torno a cuatro ejes fundamentales:

- Seguridad para la Nación y el ciudadano.
- Libertad regulada por el derecho.
- Igualdad jurídica como condición de garantía de acceso a la justicia a todas las clases y los ciudadanos.
- Bienestar como garantía de armonía entre su salud, educación, el acceso al empleo, al consumo y a una vida digna.

Todo lo anterior deriva en que los valores iniciales del Estado moderno se tradujeron en derechos humanos, participación social, aspiración al mejoramiento del nivel de vida y democracia. Éstos serían la expresión de lo que el Estado estaría obligado a realizar a cambio de constituirlo y fortalecerlo.

CUADRO 8
Valores del orden institucional

	Seguridad	Libertad
Igualdad jurídica	Derechos Humanos	Participación Social
Bienestar	Bienestar y nivel de vida	Democracia

Esta promesa estatal no consideró que más allá de la intencionalidad había principios que estaban dentro del nuevo orden y que su lógica no podía derivar en la intención del compromiso, sino que terminaría diluyéndose en desigualdad económica. El marco de las libertades sería con prontitud acotado por la ley; la seguridad sería suplantada por el aparato policiaco encargado de la administración de la delincuencia y el acceso al bienestar estaría condicionado por la pertenencia a clases sociales.

La reforma del Estado

Si el Estado en sus orígenes no pudo cumplir sus promesas establecidas en el contrato social originario, los procesos posteriores lo están conduciendo a adaptarse y reformarse de acuerdo con la naturaleza de las crisis que lo afectan. En este sentido, el Estado del siglo XXI estaría condicionado por los siguientes supuestos que prevalecen en el entorno social:

Hay más necesidades que recursos

En materia de demandas hacia el Estado, éstas son crecientes, mientras que la oferta institucional ha descendido en términos reales. Lo que deriva en conflictos.

La naturaleza de los conflictos afecta, por tanto, a la gobernanza y el ejercicio gubernamental. Lo que enfrenta la visión del Estado, a quien corresponde el largo plazo, contra la visión limitada de gobierno que corresponde a un periodo de gestión.

Junto al efecto del ejercicio de gobernanza que juzga la ciudadanía, se plantea en paralelo el problema de la gobernabilidad como capacidad de gestión, en materias tan importantes como la energía, el crecimiento económico, su perfil demográfico y su concepción de futuro. Si pudiéramos ilustrar estas preocupaciones, tomaríamos el caso del petróleo como ejemplo, que se enfrenta a:

- Energía de hidrocarburos frente a energías alternas.
- Reservas probadas frente a producción extraída.
- Reservas probadas frente a financiamiento.
- Producción frente a productividad y costos.
- Producción frente a demanda.
- Productividad frente al valor en el mercado.

En las nuevas circunstancias se reclama la reforma del Estado y de las nuevas medidas que deben actuar de manera simultánea presididas por los siguientes principios: reforma del ámbito jurídico estatal en la medida en que ha quedado desfasado de las nuevas prácticas sociales. Reestructuración de su funcionamiento y su control. Reinención de la naturaleza de los fines del Estado para sustentar la vigencia de su nueva ideología y sus representaciones. Y reingeniería de procesos. De esta última medida ha de derivar su racionalidad como forma de previsión y de anticipación. Capacidad de decisión en nuevas formas de gestión que permitan alcanzar la eficacia y la eficiencia para el alcance y el logro de sus objetivos y metas, mediante la obtención de los mismos, pero a menor costo. Conforme estos principios, la reforma del aparato estatal busca orientar la visión del Estado en un entorno donde el capital ha impuesto nuevas condiciones en el plano internacional que modifican de forma sustancial su papel en el nuevo siglo.

CUADRO 9

El nuevo estado para el siglo XXI

	Reforma al ámbito jurídico del aparato estatal	Reestructuración de su funcionamiento y control
Reinención de la naturaleza y de sus fines	<i>Racionalidad Previsión y anticipación</i>	<i>Toma de decisiones</i>
Reingeniería de procesos de operación	<i>Gestión</i>	<i>Eficacia Logro y costo</i>

El nuevo Estado que emerge pone en severo cuestionamiento las formas de ejercicio del poder del viejo Estado del siglo XX,

por lo que la presencia de los nuevos valores adquieren condición de primera importancia, pues los valores representan los fines de una sociedad y son, por ende, innegociables, dado que orientan la acción humana y le dan sentido a lo que la humanidad concreta. Su importancia es central, pues de la misma manera que no hay valores superiores a otros, tampoco podemos soslayar el engaño que por todos los medios se hace a la sociedad en su conjunto para simular y arrebatar al ser humano sus más altos ideales. Por esa razón, en el siguiente cuadro se expresan los nuevos valores y los contravalores que en contrapartida se podrían generar.

A diferencia de otros valores que fueron conseguidos mediante revoluciones, los nuevos propios de este siglo deberán derivarse de una adecuación institucional, ya que la violencia extrema impediría, no sólo su vigencia, sino la supresión de los anteriormente conquistados.

CUADRO 10
Valores del siglo XXI

<i>Democracia.</i> Forma de vida basada en la obediencia a la ley y a un orden social justo, sustentada en la voluntad general y el respeto a las minorías.	<i>Autoritarismo.</i> Concentración extrema de poder en una elite basada en la imposición de una voluntad sobre las mayorías.
<i>Solidaridad.</i> Sentimiento común de cohesión social reconociendo las semejanzas que dan unidad y la complementariedad de las diferencias.	<i>Anomia.</i> Estado del sistema social donde las diferencias operan como oposición y los factores de unidad han quedado sin sustento cotidiano, lo que deriva en carencia de normatividad y de sentido.
<i>Sustentabilidad.</i> Garantía de que los recursos naturales puedan ser disfrutados por las generaciones venideras.	<i>Insustentabilidad.</i> Imposibilidad de acceso al disfrute de los bienes de la tierra por las generaciones futuras.
<i>Inclusión.</i> Como condición de participación de los beneficios y contribución en la solución de los problemas comunes.	<i>Marginalidad.</i> Como sistema de exclusión de los beneficios y de la problemática del conjunto.
<i>Transparencia.</i> Como condición para el acceso a la información, de rendición de cuentas y responsabilidades públicas.	<i>Corrupción.</i> Como desinformación, ocultamiento, impunidad en el ejercicio de la gestión pública.
<i>Equidad.</i> Como correspondencia al esfuerzo de individuos y grupos sociales.	<i>Inequidad.</i> Como estructura basada en privilegios, sin correspondencia al esfuerzo.

<i>Seguridad.</i> Capacidad institucional y ciudadana para anticiparse a las demandas sociales previsibles y la capacidad de respuesta frente a situaciones emergentes y por tanto imprevisibles.	<i>Inseguridad.</i> Incapacidad del aparato gubernamental y de sus instituciones para poder enfrentar poderes fácticos que se le imponen, tanto al estado como a la sociedad en forma ilegítima e ilegal.
<i>Bienestar.</i> Situación de equilibrio armónico entre los satisfactores económicos, las necesidades biológicas, la coexistencia ambiental y las relaciones sociales.	<i>Pobreza extrema.</i> La pobreza extrema no es sólo la carencia de medios económicos, supone un estado anímico de carencia de aspiraciones, nula empatía y dependencia extrema.
<i>Integración en un marco de igualdad y complementariedad.</i> Opción frente a la globalidad.	<i>Integración vertical asimétrica y desigual.</i> Opción propia de la globalidad.

Fuente: Guillermo J. R. Garduño Valero, *El Ejército Mexicano, entre la guerra y la Política*, 2008, UAMI-CSH, México.

En la nueva atmósfera, el Estado de derecho se presenta como el marco institucional de la nueva gestión en este nuevo siglo y aspira como promesa a recuperar el crecimiento económico; generar políticas de redistribución del ingreso como condición de ampliar la oferta de bienes y servicios en el mercado que satisfaga la demanda; consolidar la base ciudadana sujeta a deberes y derechos y dar paso a una democracia electoral, lo que deriva en las categorías que son la guía de la gestión en nuestro siglo: gobernabilidad, gobernanza, legitimidad y legalidad, que son el marco institucional necesario para establecer una sociedad democrática, que obliga a cambios sustanciales en el proceso de gestión y que son, por otros medios, las bases del Estado de derecho de nuestro siglo.

CUADRO 11
Marco Institucional de la nueva gestión

	Crecimiento Económico	Distribución del ingreso
Ciudadanía	Gobernabilidad	Legitimidad
Democracia electoral	Legalidad	Gobernanza

La primera etapa: de la administración pública a la nueva gestión pública

Hace un siglo, en 1913, un hombre llamado Woodrow Wilson, profesor de la Universidad de Princeton, llegó a la presidencia de Estados Unidos de América; su figura era controvertida pues su erudición en materia de historia y de administración se mezclaba con un claro fundamentalismo mesiánico que se expresaba en su frase “Dios creó el mundo y a Estados Unidos para gobernarlo”. Con este doble perfil de personalidad modificó las bases mismas de la administración pública y creó con ello una disciplina específica del quehacer del Estado, como podemos leerlo en su obra monumental *The State*,⁸ escrita por él en su época de docente universitario y donde hace una revisión rigurosa de la historia de la organización del aparato estatal en sus diferentes modalidades.

Conforme estas directrices teóricas reestructuró los restos de los antiguos ministerios herencia de los sistemas camerales impuestos por las cortes europeas del siglo XIX y los transformó en poderosos departamentos que a la vez que concentraban grandes funciones y capacidad de decisión en el Ejecutivo, posibilitaban el desempeño de una nueva racionalidad en los procesos y una enorme capacidad de ejercicio de gestión frente a los poderes legislativo y judicial.

Las condiciones generadas en 1918 para dar fin a la Primera Guerra Mundial condujeron a Estados Unidos a convertirse una potencia emergente y con gran margen de consenso para asegurar tanto la legalidad, como la legitimidad en torno a la figura presidencial y sus decisiones, todo ello con base en una poderosa y creciente burocracia como mecanismo de operación de la maquinaria gubernamental. Un siglo después, el Estado enfrenta condiciones muy distintas a las de hace un siglo y su crisis, como hemos mencionado, lo cuestiona en planos tan importantes como *su racionalidad* en cuanto a su capacidad de previsión para asegurar sus recursos fiscales y de su ejecución adecuada del gasto, para garantizar

8. Wilson Woodrow, *The State, elements of historical and practical politics*, 1918, Washington, D.C. Heath and Co., 554 p.

su *gobernanza*. Y su *capacidad de gestión* en cuanto a su eficacia y su eficiencia y su relación costo-beneficio para mantener vigente su estrategia de conducción de la sociedad y su control para lograr la *gobernabilidad*.

No son menos trascendentes sus valores y Ética, de la que depende el sentido de su acción y la vigencia de sus normas, fundamento de su *legalidad*. Por si fuera poco, el Estado debe garantizarse para sí el reconocimiento de su autoridad, fundamento del consenso social y base de su *legitimidad*.

El Estado de nuestro tiempo está cuestionado en su base misma, por lo que reclama una forma alternativa de gestión de la sociedad, pues su base burocrática gira en torno a *resistencias* para conservar sus viejos privilegios granjeados por los viejos espacios de gestión.

Ante ella, al igual que hace un siglo, tuvieron que eliminarse los viejos privilegios estamentales para ceder el campo al quehacer burocrático. De la misma forma que hoy en día la crisis del Estado se obliga a modificar la administración pública y sustituirla por la gerencia pública, lo que afecta el ámbito de su funcionalidad.

En este entorno, la gerencia pública es algo más que una respuesta eficientista a la crisis del Estado, como mencionan algunos autores,⁹ pues es tan sólo una dimensión del problema, opera como parte integral de un vasto programa de reformas que busca aproximar al Estado a enfrentar su ineficacia e ineficiencia mediante su modernización, pero sin afectar los poderosos intereses y composición que lo orientan y que sin duda no están dispuestos a modificar.

En este sentido, surge la necesidad ampliada de la *nueva gestión pública* que aspira a superar la problemática expuesta de manera sucinta mediante propuestas prospectivas que permitan anticipar

9. Omar Guerrero, "La nueva Gerencia Pública, ¿gobierno sin política?", en *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-septiembre de 2003. núm. 23, pp. 139- 178. El planeamiento de Omar Guerrero puede satisfacer la visión contraria a la gerencia pública vista en torno a su carácter empresarial, que es el origen de esa propuesta. Sin embargo, considero que en el momento actual el riesgo mayor es la política sin gobierno, como es el caso actual de Venezuela. Por ello considero que ambas son partes de un mismo proceso y en ambos casos deben desplazar a la burocracia parasitaria.

situaciones y enfrentarlas en el presente a través de propuestas preventivas. Con ellos se generan las bases de una nueva racionalidad, de forma tal que en esta nueva dinámica, los procesos no pueden atender a la idea de soluciones a partir de procedimientos que son terminales de procesos, sino de resoluciones que enfrentan nuevos problemas, pues al resolver una dificultad en el proceso, se logra un efecto semejante al del de una cabeza de Hidra que, por ser continua, compleja, creciente y tener un horizonte de incertidumbre, se muestra siempre como no concluida. Al mismo tiempo, supone hacer más eficiente la gestión pública mediante la reducción del aparato burocrático, que es el que presenta mayor resistencia al cambio y, por tanto, sustituir la base de procedimientos propia de la administración, por las resoluciones adecuadas que para cada caso reclama la gerencia pública. En el plano de su eficacia y la transformación de la naturaleza del Estado en cuanto a la capacidad de gobernanza y gobernabilidad para dar sentido y direccionalidad a sus acciones.

Por lo anterior, es necesario establecer una gestión administrativa que vaya más allá del control burocrático, mismo que deberá desplazarse para sustituir la base de procedimientos tradicionales, con procesos automatizados y políticas públicas flexibles que enfrenten la particularidad mediante resoluciones gerenciales. Así, como condición de *Gobernanza* es necesario:

Garantizar una comunicación abierta a través de sistemas de telecomunicaciones y de procesamiento de la información para abrir paso a la transparencia de la gestión y establecer las bases de *gobernanza*.

Crear mecanismos de un gobierno cercano dentro de una visión democrática para restablecer la base de confianza y autoridad entre gobernantes y gobernados, fundamento de la nueva *legitimidad*.

En este sentido, la nueva gestión pública ha de orientarse hacia una nueva relación entre poderes y a plantearse en forma prospectiva su visión de futuro. Condición que reclama la nueva gestión pública como base de su *legalidad* que se plantea a continuación.

De esta manera, la nueva gestión pública afecta la intervención estatal en materia de justicia, normatividad y ejecución garantizándose de forma adicional la prospectiva como visión de guía hacia el futuro. Así, pues, delimita la potestad de los tres poderes

al tiempo de ofrecer la visión para garantizar el futuro del Estado y el bienestar de la nación, a la vez que aspira a una construcción de lo público, no sólo como esfera de lo estatal, sino como espacio común de lo social.¹⁰

CUADRO 12
La nueva gestión pública

	Gobernabilidad	Gobernanza
Legalidad	Justicia: Poder judicial	Gobierno cercano Poder ejecutivo
Legitimidad	Representación: Poder legislativo	Prospectiva Involucra el futuro de todo el aparato estatal y de la sociedad en su conjunto

Sobre esta base, la reforma del Estado deriva en la exigencia de una reforma política como garantía de representación, de una reforma fiscal, como instrumento de equilibrio de las finanzas públicas y de la equidad en materia de contribución al sostenimiento del Estado y de la sociedad. Además de una reforma judicial como condición de ejercicio y de acceso a la justicia en lo tocante a las demandas de la sociedad y la política social como instrumento de atención a las necesidades de la sociales, entre las que destacan la salud y la educación como ejes prioritarios.

Estas reformas no agotan en modo alguno el amplio abanico de cambios que la sociedad reclama y que los tiempos plantean como necesidades urgentes por satisfacer conforme nuevas premisas y una generación de relevo que las enfrente.

Con respecto a este asunto, no niego la exigencia contemporánea de la reforma del Estado mexicano, pero el error central radicó en hacerla avanzar mediante un pacto entre partidos a cambio de posiciones, tanto parlamentarias como de gobernadores, sin considerar que estaba pactada con y entre burocracias sin

10. Ricardo Uvalle Berrones, "La importancia de lo público en la vida del Estado" en *Iztapalapa*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año, 19, Núm. 46, Julio-diciembre de 1999, México, pp. 53-66. Además de la lectura de David Osborne y Ted Gaebler, *El nuevo modelo de Gobierno, cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, 1994, Gernika, México, pp. 207-244.

real legitimidad. Una vez aprobadas las reformas, al proceder a su instrumentación no se consideró a las burocracias que habría que desplazar y éstas eran los viejos sectores corporativos, como los líderes de centrales obreras alejados del todo de sus bases, pero administradores del descontento, lo que precipitó la movilización de las bases y su radicalización.

CUADRO 13
Reforma del Estado

	Justicia	Prospectiva
Representación	Reforma política	Reforma fiscal
Gobierno cercano	Reforma judicial	Política social

En este sentido, la acción de estas reformas debía comprometer a los tres poderes en los diferentes ámbitos de gobierno y a los mecanismos de recaudación, distribución y control de recursos para la atención de las prioridades de la sociedad. Por tanto, la operatividad y el equilibrio de poderes obligaban a que derivado de estas reformas se consolidaran las bases de liderazgo como factor para encauzar demandas por vías institucionales. Redistribución como mecanismo de acceso al bienestar; igualdad ante la ley como condición de su aplicación y su vigencia, así como reconocimiento de la justicia y transparencia como garantía de ejercicio de buen gobierno.

CUADRO 14
Gobernanza: Ejercicio del buen gobierno

	Reforma política	Política social
Reforma Fiscal	Liderazgo	Redistribución del ingreso
Reforma judicial	Transparencia	Igualdad ante la Ley

El ejercicio de buen gobierno tiene que operar sobre bases de operación que garanticen la funcionalidad de la gerencia pública en el plano operativo, pero en el marco ampliado de la nueva gestión pública deberá atender al liderazgo y la transparencia, condiciones que deben garantizar la dirección para que las demandas

sociales sean atendidas. La igualdad ante la ley y los mecanismos de redistribución posibilitan la logística para suministrar en tiempo y forma los recursos de la organización de acuerdo con las necesidades a satisfacer. El liderazgo en vínculo con la redistribución posibilita la estructuración de la organización como base de soporte, y en consonancia con el consenso y la transparencia de las operaciones de acuerdo con el principio de eficacia y eficiencia se busca la aplicación de los procesos de ejecución.

CUADRO 15
Estrategia de la nueva gestión pública

	Liderazgo	Igualdad ante la ley
Transparencia	Dirección	Logística
Redistribución	Organización	Ejecución

La nueva gestión pública se guía por *cuatro componentes básicos que representan la plataforma y que son: logística, estructura organizacional, capacidad de dirección y factibilidad de ejecución, de la que se deriva la estrategia*, donde los factores instrumentales son: el *comando* como emisor de toma de decisiones; el sistema de *comunicaciones* como base para el enlace entre los componentes de la estructura y de distribución de la información en sus diferentes ámbitos; las *capacidades*, entendidas como recursos en sus sentido más amplio, disponibles para ser movilizados; y el *control* como instrumento que posibilita que lo ejecutado esté en la mayor correspondencia posible con lo ordenado. Todo ello con el fin de que se constituya en un proceso multiplicador donde el valor de estas cuatro variables sea mayor que cero y uno, pues de otra manera, al anular una sola de estas variables, la estrategia queda reducida a la nada.

A su vez, toda estrategia no concluye en el mero efecto lineal entre le C^4 , como es comúnmente llamada, pues el efecto multiplicador está también en relación con la información obtenida por la Inteligencia para ser utilizada en la toma de decisiones del Comando que opere como base para dar sentido a las acciones que se dependen del mandato. Al mismo tiempo hay que considerar en este entorno, la naturaleza del *terreno* donde se desarrollan las ac-

ciones, pues de ello depende el desempeño adecuado, o no, de las capacidades que intervendrán en los procesos modificados por la estrategia. Finalmente, en la estrategia interviene también la *previsión* como forma de anticipación a situaciones. Todo lo anterior son elementos para una visión estratégica.

CUADRO 16
Estrategia C⁴

	Dirección	Ejecución
Organización	Comando	Capacidades
Logística	Control	Comunicaciones

El mundo contemporáneo procesa información, lo que establece las siguientes relaciones con respecto a C⁴, donde el vínculo entre comando y capacidades deriva en *intervención vinculada a la agenda de riesgos y amenazas a la seguridad nacional*. El proceso de la relación entre control y comunicaciones representa la inserción para la obtención de la información: pertinente, actualizada, verificable y oportuna, que se reclama para posibilitar la reducción del grado de complejidad e incertidumbre mediante la anticipación al suceso. De las comunicaciones y capacidades deriva en la *investigación* que se desprende de la información analizada en torno a un objeto definido. Finalmente, la *integración* es desprendida de la relación entre el flujo de informaciones con el control y los ordenamientos del comando en forma de toma de decisiones, lo que se le denomina como C⁴ I⁴, que se resume en la categoría *Inteligencia*.

CUADRO 17
Inteligencia C⁴ I⁴
¿Qué puedo conocer?

	Comando	Comunicaciones
Capacidades	Intervención	Investigación
Control	Integración	Inserción

El procesamiento de la información hasta el grado de concreción de un objeto se reclama del seguimiento de los procesos re-

sultantes, por lo que la evaluación es un recurso que permite la valoración adecuada de los elementos contenidos en la agenda, pues enmarcan las prioridades; posibilitan la verificación de la información, ya que de otra forma, las decisiones que se adopten a partir de ella resultarían del todo erróneas; valora la toma de decisiones en derredor de su importancia, recursos por ser empleados, consecuencias probables y resultados esperados y enmarca en su momento las condiciones en torno a las cuales se adopta la decisión.¹¹

Conforme estas condiciones, el seguimiento de proceso en tiempo y en su proyección en el espacio es un recurso institucional para ser empleado y de la mayor importancia cuando se trata de asuntos públicos, pues las consecuencias de sus acciones afectan el futuro previsible, factor no considerado en la proyección en el tiempo y que tiene como finalidad dar respuesta a la primera pregunta que tiene que responderse el Poder Nacional: *¿Qué puedo conocer?*

La respuesta a esta pregunta representa el grado de intervención que debe tener el Estado en el ámbito público, en el área privada de competencia exclusiva de la ciudadanía y en el plano de lo íntimo que corresponde sólo al sujeto. Estas garantías están consagradas como derechos inalienables y son para el Estado sus límites de conocimiento y actuación.¹²

CUADRO 18

Valoración de la información (visión en tiempo y proyección en espacio) ¿Quién soy?

	Intervención	Inserción
Investigación	Agenda	Valoración
Integración	Decisiones	Plan

El seguimiento mediante valoración de la información incluye los retos y amenazas que hay en el ambiente, se debe partir de és-

11. Leonardo Curzio,, “toma de decisiones”, en Tomás Miklos (coordinador), *Las decisiones políticas*, 2000, Siglo XXI / IFE, México, pp. 141-170.

12. Nuria Cunill y Carlos Bresser, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, 1990, Paidós, Buenos Aires, pp. 25-56.

tos para la implantación del plan y desde esta perspectiva hay que estimar la valoración de nuestras capacidades. A su vez, el sistema de decisiones debe contemplar los escenarios reales para buscar la aproximación en torno al efecto deseado y la estimación de las probables consecuencias de las decisiones que estarán en función de plan.

Recordemos que el proceso más crítico lo constituye la etapa de la implantación, pues es el paso de nuestras estimaciones contempladas siempre desde un enfoque racional, con respecto a una situación que puede tornarse caótica y con múltiples factores emergentes, lo que contrasta con nuestra racionalidad. Además de la profunda diferencia que hay que considerar entre intención y hecho.

CUADRO 19
Estimación para la implantación del plan (filosofía)
¿Qué debo hacer?

	Valoración	Decisión
Agenda	Políticas públicas	Impacto deseado
Plan	Programas	Acciones de gobierno

En ella se combinan las políticas públicas en relación con las acciones de gobierno. A su vez, éstas reclaman medios de posibilidad que son los programas a los que se les han asignado recursos presupuestales y estimado valoración del ejercicio del gasto. Se ponderan con la relación de las demandas ciudadanas que se dependen de la participación social; mientras que las acciones de gobierno se estiman en torno del efecto que han tenido en la ciudadanía.

CUADRO 20
Evaluación de resultados (Misión)
¿Qué puedo esperar?

	Políticas públicas	Acciones de gobierno
Programas	Presupuesto	Compromiso Gobierno - Ciudadanía
Impacto deseado	Participación social	Transparencia del gasto

La evaluación de las políticas públicas

La evaluación, no en todos los casos es al final de los procesos, sino en su seguimiento, por lo que la valoración de los resultados está en función de la misión que se propone la institución.¹³ Por tanto, la evaluación tanto de las políticas públicas, como de la gestión, como todo proceso deben tener seguimiento sistemático, pues no puede verse como un cierre terminal, sino como un enlace que hace referencia a:

- Valores para determinar criterios de orientación.
- Mecanismos de reingeniería para corregir el desempeño.
- Procesos de comunicación como sensor de las necesidades sociales.
- Movilización de capacidades del Estado para ejecución de los planes y programas.
- Políticas públicas para guiar la gestión.
- Auditoría como control de los procesos, lo que debe reflejarse en transparencia.
- Liderazgo para conducir en medio de las diferencias, oposiciones y polaridades del entorno interno, además de la posibilidad de generar mecanismos de negociación y logro de acuerdos mediante consensos.

13. José Sosa, *Evaluación de las políticas públicas en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte/INAP, 2011, pp. 101 a 120.

Condiciones necesarias para lograr un acuerdo entre una sociedad que aspira al pluralismo como adhesión a la diversidad, base de la integración e integridad de la nación. Democracia como participación, corresponsabilidad y compromiso entre gobernantes y gobernados. Justicia social como expresión de una sociedad equitativa de acuerdo con el esfuerzo y que genera mecanismos de redistribución para la consecución de equilibrio entre las distintas fuerzas sociales y ética pública como ejercicio de responsabilidades de los servidores públicos para con su ciudadanía.

Condiciones que aspiran a derivar en:

- Gobernabilidad como capacidad de gestión
- gobernanza como compromiso y ejercicio de dirección entre Estado y ciudadanía.
- Legalidad como vigencia y aplicación de la ley.
- Legitimidad como reconocimiento de la autoridad en su ejercicio.

En este sentido, la evaluación de las *políticas públicas*¹⁴ se mueve en derredor del seguimiento de procesos que operan en el ámbito gubernamental; reclama *transparencia*, que supone acceso a la información pública, mediante el análisis de las consecuencias de la actuación de los funcionarios públicos en materia de la toma de decisiones. Rendición de cuentas como base para el reclamo o el reconocimiento por el ejercicio de las responsabilidades públicas; valoración del *desempeño* de los servidores públicos y búsqueda de la correspondencia entre el *plan nacional de desarrollo* y las directrices de presente a futuro del aparato estatal.

Esta exigencia de evaluación de la acción del servicio público en el ámbito de los funcionarios responsables de tareas, de la dirección, de las autoridades y del desempeño de la gestión pública del Estado, no puede entenderse más que en un entorno de crisis, donde operan en cada ámbito problemas distintos que demandan soluciones y tienen como condición que operan en medio de un ambiente de complejidad e incertidumbre donde tanto factores

14. Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas, Madrid, Agencia de Evaluación de Calidad, 2010, 118 p.

internos como externos inciden, porque en él operan actores, intereses orgánicos y hegemonías que no corresponden necesariamente sólo al ámbito interno, sino también al internacional, por tanto, la complejidad no es sólo resultado del entorno interno, sino también del marco ampliado de la globalidad.

Conclusión: la seguridad nacional como prioridad

De estas condiciones tanto internas como externas se deriva la necesidad de una doctrina que fundamente y dé bases para la reforma del Estado, cuya razón de ser está en proporcionar el soporte para alcanzar la:

Seguridad Nacional como una propuesta del Estado y la Sociedad tendientes a ubicar la defensa y proyección de sus valores y fines dentro del marco institucional, para que mediante acciones fundadas en la legalidad y sustentadas en la legitimidad, deriven a la exigencia de gobernabilidad en el ámbito de la gestión y gobernanza en el plano de la dirección para alcanzar los propósitos del proyecto de nación, los cuales mediante la planeación y prospectiva busquen cristalizar en las decisiones y realizaciones que darán las bases que reclama un orden social justo.¹⁵

En este sentido, la seguridad nacional es, por tanto, el garante del Derecho a la Seguridad Pública en el marco de las relaciones entre los ciudadanos. Así como entre las diferentes instancias de las instituciones gubernamentales de las que se deriva la Seguridad interna. De ligar el crecimiento económico con el desarrollo. De establecer las bases institucionales para el ejercicio de la administración pública y de proyectar a la nación en el marco internacional en un entorno de la globalidad conforme los valores enunciados.

15. Guillermo J. R. Garduño Valero, *El Ejército mexicano entre la guerra y la política*, 2008, UAMI/CSH, México, p. 48. A la definición original le he añadido algunas categorías para su mejor comprensión.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, 2009, Fondo de Cultura Económica, México,
- Clausewitz, Karl Von, *Sobre la guerra*, 1964, Labor/Punto Omega, Barcelona.
- Cunill, Nuria y Carlos Bresser, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, 1990, Paidós, Buenos Aires.
- Curzio, Leonardo, “Toma de decisiones”, en Tomás Miklos (coordinador) *Las decisiones políticas*, 2000, Siglo XXI/IFE, México.
- Durkheim, Emilio, *De la División del Trabajo Social*, 1967, Schapire, Buenos Aires
- Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*, 2010, Agencia de Evaluación de Calidad, Madrid. 25
- Garduño Valero, Guillermo J. R. *El Ejército mexicano entre la guerra y la política*, 2008, UAMI-CSH, México.
- Guerrero, Omar, “La nueva Gerencia Pública, ¿gobierno sin política?”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-septiembre de 2003.
- Osborne, David, Gaebler, *El nuevo modelo de Gobierno, como transforma el espíritu empresarial al sector público*, 1994, Gernika, México.
- Rifkin, Jeremy, *La tercera revolución Industrial*, 2011, Paidós, Barcelona.
- Sosa, José, *Evaluación de las políticas públicas en México*, 2011, Colegio de la Frontera Norte/INAP, México.
- Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional y Desarrollo*, 1991, CESNAV, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “La importancia de lo público en la vida del Estado” en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año, 19, # 46, julio-diciembre de 1999, México.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, 1974, Fondo de Cultura Económica, México.
- Woodrow, Wilson, *The State, elements of historical and practical politics*, Washington, D.C. Heath and Co. 1918.

2. Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia

MARCOS PABLO MOLOEZNİK¹

La línea que separa las tensiones y los disturbios internos de los conflictos armados puede ser a veces confusa y la única forma de calificar las situaciones específicas es examinar cada caso individualmente. El factor determinante fundamental es la intensidad de la violencia. Esta categorización tiene consecuencias directas no sólo para las fuerzas armadas y las autoridades civiles, sino también para las víctimas de la violencia, ya que determina qué normas son aplicables y la protección que éstas confieren se establece de manera más o menos precisa según la situación jurídica.

*Comité Internacional de la Cruz Roja
Violencia y Uso de la Fuerza*

Concepción clásica de orden público

En un diccionario clásico de términos militares se define el orden público como aquella

situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales y colectivas, sin que se pro-

1. Profesor-investigador titular, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara e investigador nacional Nivel ii del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt México. Cabe señalar que el presente capítulo de libro constituye un producto del Proyecto de Investigación a cargo del autor, titulado Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa y Seguridad en México, 2012-2015: ¿cambio o continuidad?, desarrollado durante su estancia académica en la Universidad Libre de Berlín, junio-julio 2017.

duzcan perturbaciones y conflicto. El orden material y exterior considerado cual estado de hecho opuesto al desorden; el estado de paz, opuesto al estado de perturbación. Situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta, es decir, imperio de la ley y de la tranquilidad.²

El orden público, por el que el Estado debe velar, representa así un bien que prima sobre los derechos individuales, siempre que el ejercicio de estos últimos implique, efectiva y concretamente, riesgos de que sea perturbado. De ahí que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) reconozca que “el Estado tiene la responsabilidad de mantener la ley el orden, así como la paz y la seguridad dentro de su territorio”³. En el mismo espíritu, el párrafo 3 del artículo 8, Crímenes de Guerra, del Estatuto de la Corte Penal Internacional, establece que:

Nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y e) afectará la responsabilidad que incumbe a todo gobierno a mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo.⁴

Mientras que, de acuerdo con el United States Institute of Peace (2016),

Orden público es el dominio de la policía u otras agencias policiales, tribunales, fiscalías y prisiones –todos los cuales conforman el sistema de justicia criminal. En el entendido de que este es un sistema en el que todos los elementos tienen que trabajar en conjunto.⁵

También, siguiendo la misma fuente, se le reconoce como

-
2. Guillermo Cabanellas de Torres (dir.), *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)* (1983), Buenos Aires, Claridad, Tomo v, N-R, páginas 71-72.
 3. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 a), *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra, página 18.
 4. Organización de las Naciones Unidas (1998), A/Conf. 183/9, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 17 de julio de 1998, artículo 8, párrafos c) y e).
 5. United States Institute of Peace, *Public Order*, traducción libre del autor; disponible en, www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction.../public-order Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016.

una condición caracterizada por la ausencia de violencia criminal y política, tal como el secuestro, el asesinato, disturbios, incendios y la intimidación contra determinados grupos o individuos. En esta condición, tal actividad se reduce a un mínimo aceptable en el que los perpetradores son perseguidos, detenidos y arrestados, y la población se encuentra libre de violencia.⁶

El orden público, en su concepción tradicional, se entiende como una función privativa del Estado que debe garantizar en tanto condición para la tranquilidad y la paz social de la población, incluso a costa de sus propios derechos de considerarlo así necesario el poder público.

Concepción moderna de orden público

En el marco de las democracias, este deber gubernamental de preservar el orden interno va más allá, al tener como finalidad garantizar el goce y el ejercicio de los derechos reconocidos y fundarse en la seguridad de las personas y de sus bienes, la salud y la tranquilidad social. En otras palabras, la concepción moderna del mantenimiento del orden marca velar por el derecho de las personas a ejercer sus derechos y libertades sin infringir los derechos de otros y en garantizar que todas las partes respeten la ley.⁷ En síntesis, *el orden público se establece como garantía y límite de la libertad*, por lo tanto, libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda.⁸

En Europa continental, la expresión orden público (*ordre public, public order u ordine pubblico*) todavía se utiliza como garantía de la seguridad pública, aunque el contenido del concepto ha evolucionado, “desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la

6. *Ibidem*, traducción libre del autor.

7. Cees de Rover, (1998), *Servir y Proteger. Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, página 207.

8. Marcos Pablo Moloeznik (2010), *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara; disponible en, <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Manual%20de%20sistema%20comparados%20de%20polic%EDa.pdf> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>, páginas 46 y ss.

norma, lo más primario, a la garantía de la calidad de vida de los mismos”; por lo que conviene distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales a partir de la finalización de la segunda conflagración mundial (1939-1945), al que también se puede denominar *seguridad ciudadana*.⁹ La seguridad ciudadana, a la sazón entendida como el componente de seguridad personal del concepto de seguridad humana, presenta una centralidad que gira alrededor de la persona humana.¹⁰

CUADRO 1
Evolución histórica del orden público

Modelo	Orden público (Código Napoleónico) Siglo XIX hasta mediados del siglo XX	Orden público (Seguridad ciudadana) Segunda mitad del siglo XX en adelante
Opuesto	Des-orden	In-seguridad ciudadana
Objetivo	Mantener la autoridad. Perpetuar la norma.	Preservar derechos y libertades. Ofrecer un servicio público.
Misión	Forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma	Proteger la seguridad (objetiva y subjetiva) de los ciudadanos. Mejorar la calidad de vida.
Modelo policial <i>ad hoc</i>	Continental, caracterizado por una estructura militar y centralizada, extendida a lo largo de todo el territorio en forma de tela de araña, centrada en la protección y la extensión del poder político en manos de las personas o grupos que gobiernan, represiva del delito o reactiva y al servicio del <i>princeps</i> o del Estado, con la finalidad de mantenimiento del orden público.	Policía comunitaria, policía de carácter civil, fundamentalmente de carácter local, proactiva (centrada en la resolución de problemas) y enfocada, básicamente en la prevención del delito y al servicio de los <i>cives</i> o de la comunidad, con la finalidad de mantenimiento de la seguridad del ciudadano.

9. Brotat I Jubert, Ricard (2002), “Un concepto de seguridad ciudadana”; disponible en, http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
10. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), *Informe sobre el desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad*; disponible en, http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016.

Fuente: elaborado con base en Manuel Balbé, 1996.¹¹

De donde, en las sociedades democráticas, el orden público se define como la “protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales”.¹² Para garantizarlo, el Estado cuenta con *funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, que desempeñan las siguientes funciones: prevención e investigación de delitos, mantenimiento del orden público y protección y asistencia para las personas vulnerables; conforme los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad,¹³ por lo que el Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda a dichos responsables de hacer cumplir la ley, familiarizarse con Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y con los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990); instrumentos de *soft law* o no vinculantes, pero que ofrecen orientaciones útiles acerca de cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden.¹⁴

En tanto que, de conformidad con un excomisionado de la policía de los Países Bajos¹⁵ [...] La función de aplicación de la ley puede definirse, en cuanto a sus características, como sigue:

Responsabilidades fundamentales:

- Mantenimiento del orden y de la seguridad públicos;

-
11. “Modelos policiales comparados” en *Ministerio del Interior, Seguridad y Estado Autonómico*, Madrid, VII Seminario Duque de Ahumada, páginas 113-127. Ricard Brotat i Jubert (2002), “Un concepto de seguridad ciudadana”; disponible en, http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana. PDF <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016, páginas 4-6.
 12. Antonio M. Fernández Díaz (director de la obra) (2013), *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, Madrid, LID Editorial Empresarial / Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, página 200.
 13. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 a), *Op. cit.*, páginas 20-33.
 14. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, octubre de 2015; disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm> Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016, página 13.
 15. De Rover (1999), para dicho exdirectivo policial: “La principal tarea de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es proteger a todas las personas contra los actos ilícitos y servir a su comunidad”.

- prevención y detección del delito; y
- suministro de ayuda y de asistencia a quienes las necesitan.

Facultades fundamentales:

- Arresto;
- detención;
- allanamiento e incautación; y
- uso de la fuerza y de las armas de fuego.

Ahora bien, conservar el orden comporta tanto medidas preventivas como de intervención: aquellas son el conjunto de las disposiciones que pueden tomarse con el fin de impedir disturbios y alteraciones al orden público; e incluyen el objetivo de proteger las instalaciones de interés general o de carácter estratégico. Mientras que las de intervención se traducen en el despliegue de la fuerza pública –según procedimientos, dispositivos y técnicas específicos– con la finalidad de controlar o impedir, temporalmente, la libertad de movimiento de personas en espacios determinados.¹⁶

En principio, el Comité Internacional de la Cruz Roja reconoce que¹⁷ El mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y/o a las fuerzas paramilitares¹⁸ especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería. No obstante, acepta que:¹⁹ “[...] en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más

16. Moloeznik (2010), *Vid Supra*, páginas 46-47.

17. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), página 6.

18. Se trata de un anglicismo traducido literalmente del término *paramilitary forces*; en rigor, el texto hace referencia a las policías militarizadas, fuerzas de seguridad o fuerzas intermedias, cuyos efectivos marcan el techo o límite entre al profesión militar y la profesión policial, a la luz de su doble naturaleza, que destaca Napoleón I en una carta dirigida al entonces rey de Nápoles sobre la doble naturaleza de la Gendarmería Nacional de Francia, a saber: “[...] una organización que no existe en ningún otro país de Europa... es la manera más eficaz para mantener la paz y la tranquilidad... una vigilancia mitad civil, mitad militar, esparcida por todo el país y que da los informes más precisos [...] Para mayores detalles se recomienda ver <http://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/lagendarmerie/histoire/> Consultado por última vez el 4 de junio de 2016.

19. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), página 6.

bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna”.

Los empeños de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública también están contemplados por el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (artículo 1, incisos *a* y *b*), al establecer que:²⁰

La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.

Esto es, si en el mantenimiento del orden público participan miembros de las fuerzas armadas, *están desempeñando la función de hacer cumplir la ley*. Por ende, los militares a cargo de dicha función deben respetar tanto el orden jurídico interno vigente como las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, de observancia y aplicación. Esto explica que, para de Rover:²¹ “[...] Desde el punto de vista de sus obligaciones jurídicas, su calidad de miembros de las fuerzas armadas carece en realidad de importancia: al desempeñar su función de hacer cumplir la ley, sus obligaciones son las mismas que las de los miembros de una fuerza de policía civil”.

Cabe señalar que comprometer a las fuerzas armadas en el ámbito operacional de otras situaciones de violencia (osv) e, incluso, en operaciones de seguridad pública (osp), es una decisión política, que impone:

20. Organización de las Naciones Unidas (1979), Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/169, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, aprobada y proclamada en la 106 sesión plenaria de la AG, 17 de diciembre de 1979; disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosCodigo/PAG0753.pdf> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016.

21. De Rover (1999), *Vid Supra*.

- a) La reconversión profesional de los militares destinados a dichas funciones, que los habilite a desempeñar actividades de naturaleza policial;
- b) El urgente cambio de las reglas de enfrentamiento o compromiso (*rules of engagement*) concebidas para hacer la guerra, en un código de conducta ajustado a las actuaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Si situaciones excepcionales demandan respuestas excepcionales, esto no debe ser óbice para que los militares destinados a brindar apoyo a las autoridades civiles o a restablecer el orden público, observen y respeten el mismo marco jurídico que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

No obstante, la conclusión de una investigación sobre el índice de letalidad²² de las fuerzas federales en México es inequívoca:²³ “La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar”.

-
22. “El índice de letalidad es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. En todo enfrentamiento entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no debería sobrepasar por mucho al de heridos. Por tanto, el valor del índice no debe ser muy superior a uno”. A decir de Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Rivas (2015), “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad” en *Revista Nexos*, México, 1 de julio de 2015; disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468> Consultada por última vez el 27 de agosto de 2016.
 23. Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa, Rodrigo Gutiérrez Rivas (2012), “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada” en *Revista Desacatos*, Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social, septiembre-diciembre de 2012, página 63; disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf> Consultada por última vez el 27 de agosto de 2016. Los autores destacan (*Ibidem*: 59) que: “Desde el paradigma de los derechos humanos, el uso de la fuerza letal debe ser una excepción y aquellas muertes que se produzcan al poner en práctica acciones que no atiendan en su ejecución a los principios y estándares del derecho internacional pueden ser consideradas ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de las que se puede desprender una responsabilidad directa hacia el Estado [En el caso mexicano] Estas situaciones aumentan su probabilidad de ocurrencia bajo políticas de seguridad que privilegian la utilización de fuerzas de seguridad, como el Ejército o la Marina, en funciones cuya naturaleza es totalmente diferente [...]”.

Se arriba a ello porque el estudio arroja los siguientes resultados:²⁴

[...] Los datos analizados para las fuerzas federales mexicanas muestran índices de letalidad sumamente altos. A partir de los datos oficiales calculamos que para todo el periodo 2007-2014 la Policía Federal tiene un saldo en enfrentamientos de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que en el Ejército llega a 7.9 [...] Los índices aquí expuestos alertan sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales.

Se trata de valores del índice de letalidad superiores a uno, lo que debería de ser un foco rojo para las autoridades mexicanas.

Asuntos críticos del orden público

Cualquiera que sea el instrumento coercitivo encargado de controlar las situaciones de escalada de violencia interna y emergencia pública o “zonas grises”, no debe perderse de vista el contexto internacional de tránsito en el que se inserta, signado por el surgimiento de amenazas inéditas y difusas a la seguridad de los Estados-nación, que tienden a confundirse con asuntos de competencia tradicional del ámbito de las seguridades nacional y pública.²⁵ Esta situación de superposición entre las diversas dimensiones de la seguridad se refleja en la efervescencia del debate sobre la reforma del aparato de seguridad-inteligencia del que no escapa, prácticamente, ningún país del orbe: así, las instituciones militares están en proceso de reestructuración, impulsadas por la necesidad de readecuarse ante los nuevos ambientes operacionales, de la mano de paradigmas de seguridad de nuevo cuño.²⁶

Más allá de los contenidos y alcances de los procesos de reforma policial y militar, del “Informe de Expertos sobre el uso de

24. Silva Forné Pérez Correa, Gutiérrez Rivas (2015), *Vid Supra*.

25. Moloeznik (2010), *Op. cit.*: 47.

26. Véase John L. Clarke (Edited) (2006), *Armies in Homeland Security. American and European Perspectives*, Washington, D.C., Published for the George C. Marshal European Center for Security Studies, National Defense University, Washington, D.C.

la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe”, a cargo del CICR y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos se desprenden, entre otras, las siguientes recomendaciones a las autoridades:²⁷ 1. Que los Estados verifiquen que su orden jurídico interno, así como la doctrina, los procedimientos, manuales y reglamentos de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, instrumenten cabalmente el derecho internacional y los estándares internacionales aplicables a la protección de las personas; y, 2. que las normas aplicables a la protección de la persona y los estándares internacionales relevantes para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, se integren transversalmente en su formación, su entrenamiento, los manuales operativos, las directivas, los procedimientos operativos y las reglas de intervención.

Por último, cabe destacar que, para mantener o recuperar el orden público, las autoridades civiles suelen recurrir a la declaratoria del estado de sitio, de excepción o de emergencia por un organismo nacional competente, lo que “permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos”.²⁸

Evolución doctrinaria de orden público a seguridad ciudadana

El concepto *seguridad ciudadana* tiene su génesis en América Latina, con el advenimiento de las democracias en la región y como reacción histórica a la concepción tradicional del orden

27. Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Informe de Expertos sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe”, Lima, junio de 2005, páginas 34 y 35.

28. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b) página 25.

público, cuya manifestación más extrema se conoció como doctrina de la seguridad nacional.²⁹

Ejemplo de ello es el documento peruano de planeación en la materia, que concibe la seguridad ciudadana como:

[...] aquella situación de vivir en comunidad, libres de riesgo y amenazas, respetando los deberes y derechos de todos los ciudadanos [...] Este término también incorpora al conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado, a través de sus instituciones, y la comunidad organizada, dentro del marco de la ley y los derechos humanos, con la finalidad que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de todo tipo de riesgos [...].³⁰

Por lo tanto, la seguridad ciudadana hace referencia a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Se trata de un enfoque centrado en la noción de amenaza y, de manera implícita, en las de vulnerabilidad y desprotección; definición que tiene la ventaja de apartarse de determinadas concepciones que definen la seguridad en función de la criminalidad y el delito y enuncia explícitamente la dualidad objetiva/subjetiva del concepto de seguridad ciudadana, que se convierte en un derecho exigible frente al Estado.³¹

Dicho en otras palabras, la seguridad ciudadana constituye un proceso de establecimiento, fortalecimiento y protección del Estado democrático de derecho, que neutraliza las amenazas de violencia en la población y permite una coexistencia segura y pacífica. Es considerada como un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, en especial los derechos a la vida y a la integridad, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

29. Para profundizar, véase Marcos Pablo Moloeznik (compilador) (2013), “¿Qué es la Seguridad Ciudadana?”. Biblioteca Básica de Seguridad Ciudadana 01, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, noviembre de 2013.

30. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) (2011), “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012”, Lima, páginas 5 y 6; disponible en, http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/PNSC_2012.pdf <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>.

31. Brotat i Jubert (2002), *Op. cit.*, página 4.

CUADRO 2

Características de la seguridad ciudadana

Ámbito	Seguridad ciudadana
Objetivo de la política de seguridad	Salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y generar espacios propicios para su total desarrollo.
Entidades responsables de la seguridad	Sociedad y gobierno.
Gestión	Se incluye el control ciudadano; se promueven la transparencia y la rendición de cuentas.
Participación ciudadana	La ciudadanía como sujeto y objeto de las políticas de seguridad.
Amenazas a la seguridad	Factores que impiden el pleno ejercicio del derecho humano a la seguridad.
Resolución de conflictos	Aplicación gradual y controlada de la fuerza del Estado, priorizando mecanismos de resolución no violenta.

Fuente: Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2013).³²

Se suele equiparar el concepto anglosajón *safety*³³ con el de *seguridad ciudadana*, lo que se puede ilustrar con la siguiente reflexión de un reconocido profesor emérito de la Universidad Hebrea de Jerusalén:³⁴

Un punto aparte merece, en la seguridad personal, el problema de los accidentes de tráfico. Hasta 2010 habían muerto 30,908 personas en accidentes de tráfico, de los cuales 4,867 eran niños o jóvenes menores de 18 años. Si pensamos en términos de seguridad personal, hay que confrontar las cifras anteriores con las de los caídos (hasta 2015) en las guerras de Israel: 23,320; y las víctimas civiles del conflicto (2015), que suman 2,495. Al revisar estas cifras surgen preguntas sobre las prioridades políticas, presupuestales (los

32. “Policía Comunitaria” (Conceptos, métodos y escenarios de aplicación), disponible en, <http://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible> Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016, página 9.

33. Para *The Random House Dictionary* (2016), disponible en <http://www.dictionary.com/browse/safety> Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016, *safety* se define como condición seguridad, libre de peligros o riesgos, o acción de mantenerse a salvo.

34. Mario Sznajder(2016), “Seguridad en Israel: un concepto flexible y cambiante” en, Irma Leticia Leal Moya y Marcos Pablo Moloeznik (coords.), *La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*, Tepatitlán, Centro Universitario de los Altos-Universidad de Guadalajara, página 44.

presupuestos de Ministerio de Transportes, la Policía de Tránsito y el Ente Nacional de Seguridad en los Caminos, son ínfimos comparados con el gasto militar), sociales, administrativas y culturales.

En conclusión, *seguridad ciudadana* es la base de la seguridad humana, porque estar vivo es la condición para el ejercicio efectivo del resto de los derechos humanos.

Otras situaciones de violencia (osv)

En un reciente Informe puede leerse:³⁵

Durante la última década, la violencia urbana y la violencia relacionada con las drogas –también conocidas como Otras Situaciones de Violencia (osv)– ha adquirido cada vez mayor visibilidad e impacto y se ha convertido en una de las formas más graves de violencia letal en Centroamérica y México. La distinción convencional entre la violencia causada por un conflicto armado tradicional o guerra y la violencia criminal ha perdido relevancia en lo que se refiere a sus consecuencias humanitarias en la población civil.

De ahí la importancia de dar cuenta de las características esenciales de las denominadas otras situaciones de violencia (osv), que se entiende a partir del fenómeno de los disturbios y tensiones internas.

Así, los *disturbios* se definen como situaciones de enfrentamiento que presentan cierto carácter de gravedad o duración, con una profunda perturbación del orden interior y que comprenden actos de carácter violento, tales como reuniones, concentraciones, manifestaciones reivindicativas, huelgas de ámbito nacional, motines y golpes de Estado, en cuyo contexto las autoridades gubernamentales se enfrentan a grupos de personas o manifestantes.³⁶

35. ACAPS enables crisis responders to better understand and thereby better address the world's disasters (2014), "Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano" –Impacto Humanitario–, mayo 2014, página 1.

36. Milena Costas Trascasas (2005), "El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas" en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), Informe sobre el uso de la fuerza y

Se trata, por ejemplo, de motines en los que grupos de personas manifiestan abiertamente su oposición, su descontento o sus reivindicaciones, o también de actos aislados y esporádicos de violencia. Puede tratarse, incluso, de luchas de facciones entre ellas o contra el poder establecido.³⁷ La respuesta estatal suele presentar el compromiso de gran número de fuerzas policiales, de seguridad o militares, para restablecer la ley y el orden interno deteriorados, y suele traer aparejado un elevado número de víctimas como resultado de las medidas represivas.

Por su parte, las *situaciones de tensión* se caracterizan porque no se producen o no llegan a producirse enfrentamientos violentos propiamente dichos; por lo que las autoridades suelen recurrir al uso de la fuerza y al establecimiento de legislación de excepción con carácter preventivo, para reducir la tensión política, social, económica o étnica.³⁸ Su origen está, principalmente, en problemas económicos que pueden provocar huelgas generales, con riesgo de incumplimiento de los servicios mínimos; así como en problemas sociales, que produzcan protestas generalizadas que puedan desembocar en violencia; en problemas derivados de situaciones catastróficas que pueden degenerar en pillaje y saqueos; en problemas sanitarios que desencadenen epidemias, alarmas; y hasta en el monopolio de medicamentos o recursos vitales, en detrimento de la comunidad.

En resumen, los *disturbios interiores* se presentan cuando el Estado utiliza la fuerza armada para mantener el orden, sin que haya conflicto armado; en tanto que la existencia de *tensiones internas* responde al empleo de la fuerza como una medida preventiva para mantener el respeto de la ley y el orden. Es decir, mantener la ley y el orden, una vez restablecidos, y tomar las medidas que se consideren oportunas para evitar una evolución indeseable, es el caso

la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe. Informe de una reunión de expertos. Lima, Perú, junio 13-14 de 2005, página 58.

37. Comité Internacional de la Cruz Roja (1988), "Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Ginebra, Número 85, enero-febrero de 1988, páginas 9 y ss.

38. De Rover, *Op. cit.*, 1998, páginas 214, 440 y 444.

de la *tensión interna*. Al tiempo que ambas manifestaciones de la violencia doméstica no se consideran organizadas, ni alcanzan la categoría o el estatus de operación militar³⁹ y su mayor complejidad guarda correspondencia con situaciones de mantenimiento del orden en zonas urbanas con alta densidad o concentración de población.⁴⁰

En ambos casos suele haber violaciones a los derechos humanos, en particular, el derecho a la vida, al debido proceso, a no ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la libertad de expresión, información, asociación o reunión, que traen aparejadas necesidades de asistencia humanitaria y de protección jurídica.⁴¹

En rigor, *no existe una definición estrictamente jurídica*, sino más bien descriptiva y concebida fundamentalmente para que el Comité Internacional de la Cruz Roja sepa cuándo aplicar el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y cuándo, sobre la base de sus propios estatutos, pueda o deba actuar en virtud del denominado *derecho de iniciativa* de organizaciones humanitarias, para desplegar sus actividades y aliviar el sufrimiento de las víctimas.

En los disturbios y tensiones, la intensidad de la violencia no es armada, ni alcanza la generalización de conflicto armado; tampoco el grado de organización de las hostilidades es suficiente como para hablar de partes en conflicto que puedan asumir la responsabilidad de aplicar el DIH. Aunque el grado de violencia no alcanza el umbral del conflicto armado, la persistencia de actos violentos sí que puede y suele quebrantar el orden público del Estado. Por lo que se aplica el derecho interno de cada país, así como el derecho internacional de los derechos humanos.

El problema radica entonces en los claroscuros de la violencia doméstica que son dejados de lado por el DIH, puesto que el párra-

39. Moloeznik (2010), *Vid. Supra*: 42 y ss.

40. Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), *Op. cit.*: 11.

41. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), página 23. Derechos que suelen ser conculcados en tales situaciones y que son considerados por el Comité *principios esenciales* del derecho de los derechos humanos, aplicables en situaciones de disturbios internos y otras situaciones de violencia interna y especialmente importantes para el mantenimiento del orden.

fo segundo del artículo 1 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977, establece que: “[...] no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”. De esta manera, se delimita el umbral inferior de la noción de conflicto armado para el ámbito de aplicación material del derecho de la guerra, que excluye la violencia interna encarnada en situaciones de tensiones y disturbios interiores.⁴² En el mismo sentido, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998 se declara incompetente ante: “[...] situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos”.⁴³

Otras situaciones de violencia como concepto ambigüo

De acuerdo con una ficha técnica del Comité Internacional de la Cruz Roja:⁴⁴

Con frecuencia, los Estados enfrentan situaciones en las que sus funcionarios deben emplear la fuerza para mantener o restablecer la seguridad, la ley y el orden público en conflictos armados o situaciones de violencia que no alcanzan el umbral para la aplicabilidad del derecho internacional humanitario (DIH). En las operaciones de mantenimiento del orden pueden emplear la fuerza las personas que ejercen las facultades del Estado, en particular las fuerzas policiales y militares. Ese uso de la fuerza es regido principalmente

42. Ives Sandoz, (2001), Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Bogotá, Comité Internacional de la Cruz Roja y Plaza & Janés Editores Colombia, página 96.

43. Organización de Naciones Unidas (1988), *Op. cit.*

44. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 c), “El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden”, ficha técnica, Ginebra, septiembre de 2015, página 1; disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden> Consultado por última vez el 27 de agosto de 2016.

por el derecho internacional de los derechos humanos y por la legislación nacional. Los Estados deben reglamentar en forma estricta el uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden. En especial, los Estados deben velar por que la legislación nacional sea conforme con sus obligaciones internacionales y sancionar a sus funcionarios si han empleado la fuerza en forma excesiva o de otro modo arbitraria.

Además, la violencia interna suele manifestarse en actos que importan graves riesgos y grandes sufrimientos para la población civil, tales como la toma de rehenes, el saqueo, las violaciones, los desplazamientos de población, el hostigamiento, la privación deliberada del acceso a los alimentos y al agua potable y las amenazas, entre otros.⁴⁵

En el caso del triángulo norte de Centroamérica (TNCA), un Informe da cuenta de ello:⁴⁶

El contexto actual de algunas de las zonas del TNCA, denominadas en algunos casos como zonas rojas, tiene características idénticas a las de un conflicto armado: altos niveles de violencia, criminalidad; gran número de lesiones y muertes ocasionadas por armas de fuego de diferente calibre, torturas, extorsiones, secuestros, toques de queda (no oficiales), confinamiento, temor a una muerte violenta o a ser víctima del crimen, ausencia del Estado de algunas de las zonas controladas por grupos criminales, maras o pandillas, altos niveles de corrupción, extorsiones e impunidad, reclutamiento forzado, abusos físicos y sexuales, fronteras invisibles y limitaciones de acceso a servicios básicos, limitaciones de acceso a protección y justicia.

En este marco, paradójicamente, la comunidad internacional no ha logrado alcanzar el consenso necesario para adoptar un texto con normas que regulen expresamente y específicamente los disturbios y tensiones interiores,⁴⁷ no obstante presentarse como situaciones cada vez más comunes y con efectos humanitarios en muchos casos más devastadores que un conflicto armado, además

45. Marion Harroff-Tavel (1993), “La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna” en Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, número 117, mayo-junio de 1993, páginas 17 y 18.

46. ACAPS (2014), *Op. cit.*: 5.

47. Costas Trascasas (2005), *Vid. Supra*: 57.

de ser germen o caldo de cultivo para el estallido de hostilidades de la mano de la espiral o escalada de la violencia.⁴⁸

Los Estados-nación suelen considerar este tipo de problemas como asuntos de su jurisdicción interna y esto explica que, a partir de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de diciembre de 2003, ante la intrasigencia de un grupo significativo de representantes gubernamentales, el CICR se haya visto obligado a sustituir la expresión “disturbios y tensiones interiores”, por la formulación más genérica de “otras situaciones de violencia” (osv).

Para el CICR, la línea que separa las tensiones y los disturbios internos de los conflictos armados puede ser a veces confusa y la única forma de calificar las situaciones específicas es examinar cada caso individualmente, siendo el factor determinante fundamental, la intensidad de la violencia.⁴⁹

Se trata, en otras palabras, de un forma de violencia organizada que:⁵⁰

[...] incluye una variedad de situaciones similares a un conflicto y con frecuencia resultan más brutales para la población civil que muchas guerras clásicas. Esta nueva violencia se diferencia del conflicto armado clásico en el hecho de que no hay dos contendientes claros con fines políticos y que respetan ciertas reglas básicas de enfrentamiento en combate para conquistar un territorio. Otras organizaciones se refieren a estos fenómenos como *violencia no convencional*.

En otros términos, las situaciones de disturbios y tensiones interiores están en una zona de incertidumbre, ambigüedad o limbo jurídico; *zona gris a caballo entre la guerra y la paz*, donde las normas humanitarias y las normas de derechos humanos no aparecen bien ensambladas y cuyas víctimas suelen carecer de un manto de protección legal. En síntesis, estos calificativos responden a las dificultades que se presentan en la realidad para definir, calificar y determinar el derecho aplicable a estas circunstancias; además de

48. Moloeznik (2010), páginas 40-41.

49. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), página 6.

50. ACAPS (2014), *Vid. Supra*: 3.

que, en la práctica, son los propios gobiernos los que han asumido esta competencia al calificar de manera unilateral la situación que se desarrolla en su propio territorio.

De esta manera, durante tales hechos de violencia interna, además de cuestionarse o vulnerarse gravemente los derechos fundamentales, es el aparato público el que intenta imponer su voluntad al:⁵¹

- calificar unilateralmente *el nivel de deterioro de la ley y el orden*, lo que no tiene por qué ser compartido por todos los ciudadanos;
- decidir *el grado de aplicación de la fuerza*, algo que puede ser discutido no sólo por los destinatarios, sino también por el resto de la comunidad internacional;
- establecer *el horizonte temporal de aplicación de las medidas excepcionales*, bajo la justificación de no haber conseguido restablecer la ley y el orden; lo que puede ser puesto en entredicho.

Consideraciones finales sobre la respuesta estatal

El poder político debería tener la capacidad de discernir y sopesar cada caso en particular y dosificar el uso de la fuerza. En general, las osv suelen rebasar las capacidades de las fuerzas policiales, lo que explica que, para garantizar el orden público, la estabilidad y la paz social, los gobiernos apelen a las denominadas fuerzas intermedias o fuerzas de seguridad.⁵² Se trata de un núcleo duro de policía cuyo personal posee “estado militar” y encuentra sus orígenes en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las 13 colonias de Estados Unidos y la Revolución Francesa, con la emergencia de la Guardia Nacional (*National Guard*) y la Gendarmería Nacional (*Gendarmerie Nationale*), respectivamente. Más tarde se crean el *Armi di Carabinieri* en Italia (1814) y la Guardia Civil en España (1844), institutos de

51. De Rover (1998), página 442.

52. Véase pie de página 17, en especial, por qué a partir de una misiva de Napoleón Bonaparte se denomina fuerzas intermedias a estas policías militarizadas.

naturaleza militar dependientes tanto del Ministerio de Defensa como del del Interior.⁵³

Frente a estas osv debería privar el principio de humanidad y de protección de las personas, a partir de un enfoque global que garantice el respeto de los derechos humanos, así como la dignidad y la integridad de las personas. En ese marco, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi, Turku/Abo, de Finlandia (1991), propone una base de reglas humanitarias para prevenir y evitar el sufrimiento y las violaciones graves de los derechos fundamentales, a partir de una *Declaración* que persigue afirmar las normas humanitarias mínimas, aplicables a todas las situaciones de violencia interna y emergencia pública, y que pretende evitar su derogación, cualquiera que sea la circunstancia que se presente (artículo 1). Lo que resulta interesante de esta propuesta es la aplicación, por analogía, de los principios del uso de la fuerza establecidos por el DIH (artículo 5), a saber: 1. Están prohibidos en todas las circunstancias los ataques contra personas que no participen en actos de violencia. 2. Cuando sea inevitable el uso de la fuerza, ésta ha de ser proporcional a la gravedad del delito o al objetivo que se persigue. 3. No han de emplearse, en ninguna circunstancia, armas u otro material o métodos prohibidos en los conflictos armados internacionales.⁵⁴ Incluso, tres años antes, un alto funcionario del CICR propuso un *Código de Conducta* para atender dichas situaciones.⁵⁵ Se trata de propuestas que son

53. Marcos Pablo Moloeznik (2004), “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)”, *Revista del CESLA*, Núm. 6, Año Quinto, Universidad de Varsovia, páginas 32 y 33; disponible en: http://www.cesla.uw.edu.pl/cesla/index.php?option=com_content&view=article&id=178%3Aaño6-2004-contenido-revista-del-cesla&catid=32%3Arevista-del-cesla&Itemid=55&lang=es Consultada por última vez el 27 de agosto de 2016.

54. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi, Turku/Abo, Finlandia (1991), *Declaración sobre las normas humanitarias mínimas* (adoptada por una reunión de expertos en Turku/Abo, Finlandia, 30 de noviembre-2 de diciembre de 1990) en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, número 105, mayo-junio de 1991, páginas 353-359.

55. Gasser Hans-Peter (1988), “A Measure of Humanity in Internal Disturbances and Tensions: Proposal for a Code of Conduct”, en *IRRC*, Núm. 262, January-February 1988, páginas 33-58.

recogidas y actualizadas, posteriormente, en un documento que presenta *minimum humanitarian standards*.⁵⁶

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja:⁵⁷

El derecho más importante en relación con las operaciones de mantenimiento del orden es el derecho a la vida. Este derecho es inderogable.

En la mayoría de los tratados de derechos humanos, lo que se prohíbe es una privación de la vida que sea “arbitraria”, esto es, que el acto no respete las normas y estándares internacionales relacionados con el derecho a la vida, o la legislación nacional. Esto implica que hay circunstancias en las cuales el uso de la fuerza letal o potencialmente letal por los funcionarios del Estado está autorizado. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el único tratado de derechos humanos que se refiere en forma exhaustiva a las circunstancias en que el uso de la fuerza puede causar la privación de la vida sin violar el derecho a la vida, cuando sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección (Art. 2)

En otro documento básico, el Comité Internacional de la Cruz Roja insiste en que:⁵⁸

El derecho a la vida es el derecho humano supremo, ya que si éste careciese de garantías efectivas, todos los demás derechos humanos no tendrían sentido. El derecho de todas las personas a la vida, a la libertad y a la seguridad personal está consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De ahí que ante OSV se deban adoptar todas las medidas necesarias para:⁵⁹

- evitar el uso excesivo de la fuerza por los encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las fuerzas armadas durante las tareas de mantenimiento o restablecimiento de la ley y el orden;

56. Rosas Allan Eide Asbjorn, & Theodor Meron (1995), “Combating Lawlessness in Gray Zones Through Minimum Humanitarian Standards”, in *AJIL*, Vol. 89/1, 1995, páginas 215-223.

57. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 c), *Vid. supra*, página 1.

58. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), *Op. cit.*, página 12.

59. *Ibidem*: 20 y 21.

- garantizar que toda persona herida reciba el tratamiento adecuado y que los cadáveres sean identificados y tratados con respeto;
- garantizar que las personas arrestadas o detenidas por las autoridades durante las operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la ley y el orden reciban un trato justo y humano.

En cuanto a las medidas preventivas antes de recurrir al uso de la fuerza, el propio Comité Internacional de la Cruz Roja recomienda:⁶⁰

- Adopción de un marco jurídico y administrativo relativo al uso de la fuerza, que sea coherente con las normas y estándares internacionales.
- Selección, formación y fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos de conformidad con las normas y estándares internacionales, con inclusión de la formación en ética policial, en derechos humanos y en alternativas al uso de la fuerza.
- Proveer a los funcionarios públicos el equipamiento adecuado, con inclusión de armas y municiones, equipos autoprotectores y armas diferentes de las armas de fuego, para que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza.

Mientras, en lo que respecta a las medidas que se adoptarán una vez agotado el recurso a la fuerza, destacan:⁶¹

- Prestar asistencia médica y psicológica a las personas afectadas, incluidos los funcionarios públicos. Básicamente, la asistencia debe prestarse según las necesidades, teniendo en cuenta los grupos vulnerables, como los niños y las mujeres, entre otros.
- Notificar a los familiares de los heridos o personas afectadas.
- Establecer un sistema de presentación de informes sobre el uso de armas de fuego.
- Establecer procesos eficaces para la presentación de informes y la investigación de todo uso de la fuerza que haya causado la muerte o lesiones. Para que sean eficaces, esas investigaciones deben realizarse con prontitud y de manera independiente e imparcial, con la participación de las víctimas y/o de sus deudos, quienes también tienen derecho a interponer recursos y obtener reparaciones.
- Revisión de los programas de formación y de los procedimientos operacionales a la luz de incidentes particulares.

60. Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 c), *Op. cit.*: 3.

61. *Ibidem*.

Finalmente, del “Informe de Expertos sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe”, a cargo del Comité Internacional de la Cruz Roja y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de junio de 2005, se desprenden, entre otras, las siguientes recomendaciones a las autoridades:⁶² 1. crear y preparar instituciones y mecanismos estatales de alerta temprana, prevención y gestión de crisis; 2. identificar y evaluar las amenazas con precisión antes de decidir cómo responder y apostar por el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y que favorezcan las negociaciones y la solución pacífica. 3. planificar antes de la ejecución de una operación y elaborar una lista de opciones para hacer frente a cada amenaza potencial. 4. emplear medios no violentos para la resolución de las crisis y, de ser inevitable el uso de la fuerza, dosificarla o hacer un uso tácticamente progresivo de la misma, a partir de cadenas de mando y procedimientos claramente establecidos, equipamiento adecuado y personal debidamente preparado y capacitado para restablecer el orden público.

Dado que, tal como lo destaca el propio CICR, en última instancia, “los problemas específicos que plantean los disturbios internos y otras situaciones de violencia interna dependen de la calidad del organismo responsable de hacer cumplir la ley (en términos de organización, equipamiento y preparación del personal)”.⁶³

62. Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), *Op. cit.*: 22, 24-26, 34-36.

63. Comité Internacional de la Cruz Roja (2005 b), *Op. cit.*: 24. Esto explica que el Comité haga hincapié en que: (*Ibidem*: 21) “Los procedimientos operativos estándar para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ser compatibles con las normas internacionales sobre el empleo de la fuerza. Deben incorporarse en manuales redactados en forma sencilla, fáciles de comprender, y deben transformarse en reglas de enfrentamiento. El entrenamiento del personal debe incluir ejercicios prácticos tan cercanos a la realidad como sea posible, permitiendo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley afrontar tales situaciones sin utilizar la fuerza, en la medida de lo posible (las principales capacidades que se han de desarrollar en esos ejercicios prácticos son las técnicas de reducción de la violencia, la mediación y la negociación). Una sólida cadena de mando y la disciplina (incluido un sistema de sanciones) garantizan la eficacia de la supervisión y el control. Por último, el material, en particular los equipos de protección y los dispositivos de comunicación, es fundamental para mantener el control de la situación y evitar la violencia. Sólo

Sin embargo, tal como lo pone de relieve un reciente Informe sobre osv en el triángulo norte-centroamericano:⁶⁴

[...] para responder adecuadamente a situaciones de este tipo de violencia, todavía existen numerosos desafíos tanto conceptuales como prácticos al no existir información concreta sobre las consecuencias humanitarias de las osv, ni una metodología acordada ni fiable para medir la magnitud, intensidad y alcance de los impactos humanitarios generados por osv. Éste es un obstáculo considerable para convencer a los tomadores de decisiones clave para que consideren y planifiquen intervenciones dirigidas a apoyar a víctimas de osv.

Recapitulando, en el escenario internacional, pero en especial en el de Latinoamérica y México, las osv se erigen en un común denominador que trascienden las especificidades nacionales y que importan un reto formidable para garantizar el orden público, la tranquilidad y la paz social. En cualquier caso, el desafío estriba en adoptar una definición legal, así como un instrumento jurídico internacional que regule a las osv e incluya mecanismos preventivos para evitar los efectos negativos y los elevados costos que para la población civil suelen tener dichas situaciones.

Bibliografía

- ACAPS enables crisis responders to better understand and thereby better address the world's disasters (2014), "Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano" –Impacto Humanitario–, mayo 2014
- Balbé, Manuel (1996), "Modelos policiales comparados"; en Ministerio del Interior, *Seguridad y Estado Autonómico*, Madrid, VII Seminario Duque de Ahumada.
- Brotat i Jubert, Ricard (2002), "Un concepto de seguridad ciudadana"; disponible en <http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/al>

habría que desplegar funcionarios responsables de hacer cumplir la ley que cuenten con el entrenamiento, los equipos y las órdenes apropiados y que se desenvuelvan en el marco de un sistema disciplinario adecuado".

64. ACAPS (2014), *Op. cit.*: 3.

- macen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Cabanellas de Torres, Guillermo (Director), *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)* (1983), Buenos Aires, Claridad.
- Clarke, John L. (Edited) (2006), *Armies in Homeland Security. American and European Perspectives*, Washington, D.C., Published for the George C. Marshal European Center for Security Studies, National Defense University, Washington, D.C.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1988), “Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario”, *Revista Internacional de la Cruz Roja. Ginebra*, Número 85, enero-febrero de 1988, páginas 9-37.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 a), *Reglas y normas internacionales aplicables a la función policial*, Ginebra.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 b), *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra, octubre de 2015; disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2015 c), “El uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento del orden”, ficha técnica, Ginebra, septiembre de 2015; disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/el-uso-de-la-fuerza-en-operaciones-de-mantenimiento-del-orden> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), “El uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe”. Informe de una reunión de expertos. Lima, Perú, junio 13-14 de 2005.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) (2011), “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012, Lima”; disponible en, http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/PNSC_2012.pdf <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Costas Trascasas, Milena (2005), “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”; en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), *Informe sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe*. Informe de una reunión de expertos. Lima, Perú, junio 13-14 de 2005, páginas 57-63.

- De Rover, Cees (1998), *Servir y Proteger. Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra; disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0698.htm> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- De Rover, Cees (1999), “Las fuerzas de policía y de seguridad. Un nuevo interés para los derechos humanos y el derecho humanitario”; en, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, 30/09/1999, disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnl2.htm> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Eide Asbjorn, Rosas Allan y Meron Theodor (1995), “Combating Lawlessness in Gray Zones Through Minimum Humanitarian Standards”, en *AJIL*, Vol. 89/1, 1995: 215-223.
- Fernández Díaz, Antonio M. (director de la obra) (2013), *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, Madrid, LID Editorial Empresarial/Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España.
- Gasser Hans-Peter (1988), “A Measure of Humanity in Internal Disturbances and Tensions: Proposal for a Code of Conduct”, en *IRRC*, 262, January-February 1988: 33-58.
- Harroff-Tavel, Marion (1993), “La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna”; en Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja, Ginebra*, 117, mayo-junio de 1993.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi, Turku/Abo, Finlandia (1991), *Declaración sobre las normas humanitarias mínimas* (adoptada por una reunión de expertos en Turku/Abo, Finlandia, 30 de noviembre-2 de diciembre de 1990); en *Revista Internacional de la Cruz Roja, Ginebra*, 105, mayo-junio de 1991: 353-359.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2013), “Policía Comunitaria” (Conceptos, métodos y escenarios de aplicación); disponible en, <http://insyde.org.mx/?portfolio=nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Moloeznik, Marcos Pablo (2004), “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)”, *Revista del CESLA*, 6, Año Quinto, Universidad de Varsovia, páginas 32 y 33; disponible en: http://www.cesla.uw.edu.pl/cesla/index.php?option=com_content&view=article&id=178%3Ano6-2004-contenido-revista-

- del-cesla&catid=32%3Arevista-del-cesla&Itemid=55&lang=es <consultada por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010), *Manual de sistemas comparados de policía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara; disponible en, <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Manual%20de%20sistema%20comparados%20de%20polic%EDA.pdf> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Moloeznik, Marcos Pablo (compilador) (2013), *¿Qué es la Seguridad Ciudadana?* Bibiloteca Básica de Seguridad Ciudadana 01, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, noviembre 2013
- Organización de las Naciones Unidas (1998), A/Conf. 183/9, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 17 de julio de 1998.
- Organización de las Naciones Unidas (1979) “Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/169”, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, aprobada y proclamada en la 106 sesión plenaria de la AG, 17 de diciembre de 1979; disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosCodigo/PAG0753.pdf> <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Pérez Correa, Catalina, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Rivas (2015), “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”; en *Revista Nexos*, México, 1 de julio de 2015; disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468> <consultada por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994), *Informe sobre el desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad*; disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>
- Sandoz, Ives (2001), Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Bogotá, Comité Internacional de la Cruz Roja/Plaza & Janés Colombia, s.a.
- Silva Forné, Carlos, Catalina Pérez Correa, Rodrigo Gutiérrez Rivas (2012), “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”; en *Revista Desacatos*, Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) septiembre-diciembre 2012; disponible en: <http://www.re-dalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf> <consultada por última vez el 27 de agosto de 2016>

Sznajder, Mario (2016), “Seguridad en Israel: un concepto flexible y cambiante”; en Irma Leticia Leal Moya y Marcos Pablo Moloeznik (coords.), *La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*, Tepatitlán, Centro Universitario de los Altos-Universidad de Guadalajara.

United States Institute of Peace, Public Order; disponible en, www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction.../public-order <consultado por última vez el 27 de agosto de 2016>

3. Derechos humanos y democracia: Una aproximación al debate y origen del Neoconstitucionalismo

JOSÉ DE JESÚS CHÁVEZ CERVANTES¹

Introducción

El presente estudio tiene como objeto exponer las dificultades que conlleva el uso del término neoconstitucionalismo, ya que ha llevado a confusiones en distintos ámbitos de análisis en los que se ha abordado, desde la filosofía del derecho, la teoría del Derecho, hasta la filosofía política y del derecho constitucional.

Asimismo, al tener el neologismo una estrecha relación con el constitucionalismo moderno, se origina una confusión con el mismo, pues al no existir una sola versión del término neoconstitucionalismo y tampoco una sola tesis del constitucionalismo, se produce una especie de laberintos que serán el tema que desarrollaremos a lo largo de esta investigación.

Para ello, en primero lugar explicaremos de forma muy genérica de a qué nos referimos cuando hablamos de constitucionalismo moderno. Cuestionaremos que, al existir un constitucionalismo moderno, se ha por hecho la existencia de un constitucionalismo antiguo o pre-moderno; de ser cierto lo anterior, lo que se denomina como constitucionalismo antiguo ha sufrido o ha sido reemplazado y adquiere entonces la etiqueta de actual o moderno. Una vez desarrollado brevemente lo anterior, estaremos en condiciones de

1. Alumno del Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Máster Universitario por la Universidad Carlos III de Madrid. Maestro en Derecho Constitucional y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara.

responder si el neoconstitucionalismo forma parte o es distinto del constitucionalismo moderno.

Efectuada la reflexión con respecto a la especificación o no del neoconstitucionalismo, nos adentraremos en el origen y el propósito de la etiqueta neoconstitucionalista; destacaremos la Escuela Genovesa como mentora del término y las principales tesis del debate entre Hart y Dworkin, considerado el principal antecedente teórico del neoconstitucionalismo. Por último, se plasmarán algunas reflexiones en torno a los problemas cardinales que enfrenta el neoconstitucionalismo en nuestros días.

Aproximación al constitucionalismo moderno

El concepto constitucionalismo es origen, como la mayoría de los términos filosófico-político-jurídicos, de desacuerdos con respecto a su significado y el nivel de análisis se dificulta por las distintas versiones a las que nos podemos enfrentar. Sin embargo, se puede partir de que, forma genérica, el constitucionalismo es una doctrina que estudia la acotación del poder por medio de límites jurídicos, con el propósito de garantizar un catálogo de derechos fundamentales.² Al menos, para iniciar, se puede decir que el constitucionalismo es una doctrina tendiente al estudio de los límites con respecto al poder.³

Frente a la elasticidad del término en mención, así como a las múltiples posibilidades de análisis, es necesario descartar lo que no interesa al presente estudio y subrayar dónde nos queremos situar para proseguir. Pues bien, el constitucionalismo pertenece por completo al mundo moderno; sin embargo, no hay que negar que las estrategias que ha adoptado para limitar al poder, se remontan a épocas anteriores, ya sea de origen antiguo o medieval.

2. Susanna POZZOLO, *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 2001: 26-27.

3. Nino señala que: "En términos generales, todo el mundo estaría de acuerdo en que constitucionalismo significa algo así como gobierno limitado". Carlos Santiago NINO, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997: 15.

Pero no es hasta en el mundo moderno, cuando el constitucionalismo logra consolidarse.⁴

Partiendo de un constitucionalismo consolidado, Nino, por ejemplo, hace alusión a que pueden existir al menos dos tipos de constitucionalismo, uno en sentido mínimo y otro en sentido pleno. En cuanto al primero, el autor refiere que un Estado debe contar con una Constitución en la cúspide de su sistema normativo; y, en sentido pleno, menciona que no será suficiente la existencia de normas que organicen el poder, sino que también es indispensable que se contemplen exigencias jurídicas concernientes al procedimiento y el contenido de las leyes que regulan la vida en sociedad. Por tanto, el constitucionalismo hace alusión a un documento llamado Constitución, que reúne ciertos requisitos o características para acotar el poder.⁵

Es trascendental no confundir que Constitución y constitucionalismo no son sinónimos, pues dependerá, en todo caso, del contenido y la función que contemple cada ordenamiento. Así, la Constitución deberá reunir un *test* de requisitos conforme a los ideales del propio constitucionalismo, ya que ésta podría únicamente ser un conjunto de reglas que proporcionan identidad a un ordenamiento jurídico. Caso contrario a lo que sucede con el tipo de Constitución por la que pugna el constitucionalismo, que se

-
4. Maurizio FIORAVANTI, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. A. Mora Cañada., M. Martínez Neira, Trotta, 2014, p. 19; Id., Inclusive el autor en otra obra divide entre la Constitución de los antiguos, medievales y modernos. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, 2011. Desde una visión histórica al respecto entre constitucionalismo antiguo y moderno, *Vid.*, Charles Howard MACLIWAIN, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, trad. J.J. Solozábal Echavarría, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; Mauro BARBERIS, *Ética para juristas*, trad. Á. Núñez Vaquero, Trotta, 2008, pp. 125-135; Pedro SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2013, pp. 73-79; Nicola MATTEUCCI, *Organización del poder y libertad*, Presentación Bartolomé Clavero, trad. Ansuátegui Roig y Martínez Neira, Trotta, Madrid, 1998, pp. 23-28. En referencia al constitucionalismo antiguo: Rolando TAMAYO y SALMORÁN, *Introducción al estudio de la Constitución*, ed. Fontamara, México, 2006, pp.107-164.
 5. Carlos Santiago NINO, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y político de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2002, p.2.

identifica con el ideal de limitar el poder político y salvaguardar los derechos fundamentales.⁶

A partir de aquí, en relación con el contenido de la Constitución, el constitucionalismo es identificable en distintos grados de debilidad o de fortaleza para hacer frente al poder. Carlos Nino elabora un catálogo de hasta ocho características del constitucionalismo, partiendo de la idea genérica de la doctrina como “gobierno limitado”. La gama de significados propuestos por el autor, se robustece, es decir, ascienden en el orden de aparición. Entonces, el constitucionalismo se vincula con: 1) la teoría del *rule of law*, lo que implica la preservación de algunas reglas jurídicas fundamentales que limitan al poder; 2) un concepto más robusto que el anterior, es cuando el gobierno está limitado por las normas jurídicas de la Constitución sea cual fuere el contenido de éstas, aun cuando no estén materializadas, además, será norma suprema, garantizada por un procedimiento específico de reforma más complejo con respecto a la legislación ordinaria (rigidez constitucional); 3) el concepto se robustece aún más cuando se agregan restricciones formales que la propia Constitución suprema impone a las demás leyes, por ejemplo: que sean generales, precisas, no retroactivas, públicas, estables e imparciales; 4) un sistema que garantice la separación de poderes y la independencia del órgano judicial de los demás poderes; 5) el reconocimiento de derechos en la Constitución se convierte en una dimensión fundamental, así como el que deban ser respetados por los poderes del Estado; 6) la figura jurídica del control judicial de constitucionalidad surge con el propósito de hacer respetar los derechos y con la facultad de anular la legislación que pueda trasgredir los derechos y, por tanto, la Constitución; 7) el concepto de constitucionalismo se ve reforzado cuando el principio democrático juzga la creación de algunas instituciones de gobierno; y, por último, 8) el concepto dependerá del modelo particular de democracia, evaluando los mecanismos de participación y representación con respecto a la

6. Pedro SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Cit., pp. 72 y 91. “La garantía de los derechos fundamentales es la finalidad última del constitucionalismo”.

elección de las instituciones jurídicas, así como la representación, un cuerpo legislativo colectivo elegido popularmente, etc.⁷ El mayor o menor número de características aquí mencionadas, determinará la intensidad del concepto constitucionalismo y, con ello, se distinguirá entre nociones más fuertes o más débiles, según la presencia de criterios aquí citados.

Evidentemente, la Constitución que contemple el mayor número de características será la versión más fuerte del constitucionalismo, caso contrario, nos encontraríamos con una versión débil. Lo anterior tiene mucha lógica, al no existir solamente un tipo de Constitución (pues ésta varía en su contenido), no es posible que haya una sola versión de constitucionalismo, además de que el contenido de la Constitución está estrechamente vinculado con la función que se pretende que lleve a cabo. Por ejemplo, una versión débil puede referirse solamente al proyecto de limitar al poder existente, sin una férrea defensa de los derechos. La versión fuerte es el de una Constitución que contempla la mayoría de las características a las que alude Nino, no exclusivamente con el propósito de limitar al poder, sino con la importante tarea de proteger los derechos.⁸

Dicho lo anterior, los mecanismos jurídicos de protección que la Constitución contemple en su contenido, serán estas las herra-

7. SANTIAGO NINO, C., *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, España, 1997, pp. 16-17.

8. Michel Troper propone un análisis de tres distintos tipos de constitucionalismo, denominándolos: constitucionalismo *lato sensu*, constitucionalismo *stricto sensu* y, finalmente, constitucionalismo en *strictissimo sensu*. El primero de ellos (*lato sensu*) data de una idea de inicios del siglo XVIII, donde se afirma la necesidad de que todo Estado posea una Constitución y que ésta sirva de medio para combatir el despotismo; el constitucionalismo en *stricto sensu*, además de contemplar una Constitución, se añade que ésta debe contener ciertos principios que produzcan unos determinados efectos para impedir el despotismo y garantizar la libertad política. Algunos de los principios que este tipo de constitucionalismo preconiza podrían ser, la separación de poderes, la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, el gobierno representativo, etc.; por constitucionalismo *strictissimo sensu* se contempla la idea de que sólo es posible llevar a cabo los resultados, si la Constitución contiene el principio de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, siendo éste un medio imprescindible para aspirar a dicho fin. Vid., Michel TROPER, "El concepto de constitucionalismo y la moderna teoría moderada del Derecho", en ID., *Por una teoría jurídica del Estado*, trad. Venegas Grau, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 183-184.

mientas con que el constitucionalismo contará para hacer frente al poder político.⁹ Así pues, de acuerdo con el mayor o menor número de instituciones jurídicas mencionadas en la Constitución, se podrá determinar la fortaleza del ordenamiento y, por tanto, identificar constitucionalismos débiles o fuertes.

Ahora bien, se ha dicho aquí que el constitucionalismo se gesta en el mundo moderno, por lo que el moderno sirve al menos para diferenciarse o distinguirse del antiguo. Como sabemos, el primero tiene su origen principalmente con las constitucionales de finales del siglo XVIII, con gran influencia ideológica de los modelos francés y estadounidense.

Las revoluciones estadounidense y francesa figuran como los dos pilares en los que descansa lo que hoy conocemos como Constitución. Así, la distinción jurídico-política es distinta de acuerdo con cada una de las experiencias revolucionarias. Por un lado, tenemos una Constitución que ha sido concebida como un documento de carácter *político* que organiza tanto el funcionamiento como los límites de los poderes del Estado –legislativo y ejecutivo– y las relaciones de cada uno de ellos. Así también, la Constitución es un documento de índole *jurídico* que actúa sólo como norma básica del ordenamiento jurídico estatal, configurándose como un texto auténtico y supremo derecho del Estado.¹⁰ Ambas experiencias jurídicas, que se gestaron en distintas latitudes geográficas, arrojan un texto constitucional de características políticas (francés) y otro de corte jurídico (estadounidense). A pesar de los contrastes en las dos versiones constitucionalistas, es posible identificar un rasgo común, pues los modelos buscan garantizar y proteger

-
9. Es por demás relevante la afirmación de Ansuátegui Roig con respecto al constitucionalismo al señalar que: “Si hubiera que resumir el sentido del constitucionalismo en pocas palabras, y si ello fuera posible, creo que se podría caracterizar como un propuesta doctrinal en relación con la limitación del Poder a través del Derecho. Desde esta perspectiva, el constitucionalismo supondría la última etapa de una historia larga en siglos que es en buena medida la de (alguna) filosofía política en su intento de controlar y racionalizar el poder”. FRANCISCO J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*, Dykinson, 2013, p. 225.
10. Roberto BLANCO VALDÉS, *La configuración del concepto de Constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana*, Universidad Santiago de Compostela, Barcelona, 1996, p. 5.

la Constitución desde distintas coordenadas, así como acotar al poder independientemente de los instrumentos de los que cada modelo se valga para lograr dicho cometido.

La experiencia estadounidense da inicio con la Declaración de Independencia de 1776. Después se lleva a cabo un proceso de cambio político que culmina en la Constitución estadounidense del 17 de septiembre de 1787. El ordenamiento jurídico ofrece novedades interesantes en el contexto histórico aludido; la primera de ellas es la adopción del principio de separación de los poderes del Estado; así también se establece un esquema de procedimiento legislativo específico y especial para llevar a cabo reformas constitucionales, presupuesto que se constituiría indispensable para señalar una Constitución rígida. Además, junto con la división de poderes, otro componente, y muy seguramente el más decisivo elemento distintivo del modelo estadounidense, fue la consideración de la propia Constitución como instrumento de garantía de limitación del Estado y respeto a los derechos individuales, siendo la Constitución jerárquicamente superior al poder legislativo. Así, surge el principio de supremacía constitucional, que aparece como rechazo a la autoridad suprema del parlamento, que sería consolidado a raíz de la interpretación del juez Marshall en el año de 1803, tras la sentencia *Marbury vs. Madison*, por medio de la técnica del control judicial ordinario de la constitucionalidad de la legislación, que provocó el nacimiento de la *Judicial Review*.¹¹

Por su parte, el modelo francés (a finales del siglo XVIII) pugna por las declaraciones de derechos y propone un catálogo de derechos civiles y políticos, incluso derechos de carácter social que reaparecerían en un primer momento en la Constitución de México de 1917 y posteriormente en la de Weimar de 1919, así como en la Segunda República Española.¹² Es por demás relevante

11. Alfonso RUIZ MIGUEL, *Una filosofía del derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Trotta, Madrid, 2002, p. 285; Roberto BLANCO VÁLDES, *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1994, p.103.

12. Luis PRIETO SANCHÍS, "El constitucionalismo de los derechos", en M. Carbonell (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Cit., p. 214. En lo que respecta al modelo francés es importante mencionar que los debates que se sostuvieron durante la realización de las constituciones de 1791, 1793 y 1795 son de un enriquecedor aporte teórico referente a la separación de poderes, así como el importante debate

la aportación democrática del modelo francés en lo que toca a los derechos políticos de los ciudadanos, pues en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 destacan los artículos 3, 6, 14 y 15 que hacen referencia a una ideología democrática. Basta con mencionar lo enunciado al artículo 3º de la Declaración de 1789 donde se establece: “El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”. Así también, el artículo 6º, en el que se define la ley como expresión de la voluntad general y confiere a los ciudadanos la posibilidad de participar en su creación, o el artículo 14º, en el que se estipula la posibilidad de vigilar la actuación de sus representantes, así como el derecho a pedir cuentas a todo agente público con respecto a su administración, tal como lo señala el artículo 15º de la Declaración francesa, son algunos de los ejemplos democráticos que contempla el modelo francés.

Tanto el modelo estadounidense, como el francés, maquinan modelos antagónicos con respecto a la configuración del contenido e ideales constitucionales; sin embargo, la novedad que se nos presenta en el constitucionalismo moderno tiene que ver con la fusión de dichas tradiciones para la conformación de un modelo constitucional. De ahí que la deuda que se tiene con el modelo estadounidense radique en cómo esta tradición concibe la Constitución, siendo ésta suprema y garantizada mediante el control de constitucionalidad; por su parte, la deuda del constitucionalismo con el modelo francés es que éste se basa en una Constitución que condensa un amplio contenido de normas sustantivas, que condiciona a todos los poderes del Estado.¹³

con respecto al guardián de la Constitución, que por un lado veremos posiciones con respecto al parlamento y la supremacía de la ley y, en contrario, la creación de un Tribunal Constitucional y la supremacía constitucional. Temas que se abordaran más adelante.

13. Es de resaltar el apunte que propone Prieto Sanchís con respecto a la conjugación de los modelos constitucionales francés y estadounidense. “Frente al rousseanismo poder constituyente que nunca termina de constituirse y que desemboca en la supremacía de Parlamento y de su ley, ahora el poder constituyente ha querido tomar cuerpo en un documento que se postula como supremo y garantizado”. *Vid.*, Luis PRIETO SANCHÍS, “El constitucionalismo de los derechos”, *Cit.*, p. 214; Al respecto, es contundente

A pesar de que tanto el modelo francés como el estadounidense surgen de forma contemporánea, nunca se combinaron en aquella época. El tipo de Constitución que cada modelo despliega es fruto de las circunstancias históricas que se suscitaron en distintas latitudes geográficas; así, el estadounidense definió la Constitución como *norma fundamental de garantía* donde la rigidez constitucional y el control de constitucionalidad son herramientas de la defensa de una Constitución frente al desconfiado significado de la *norma como directiva fundamental* que el modelo francés había adoptado. Por su parte, el evidente rechazo de la experiencia francesa a favor de un modelo en el que la Constitución garantizaba un control de constitucionalidad asociado a un principio de rigidez constitucional en amparo de los derechos, se debe al fuerte predominio ideológico que se ha ejercido históricamente en torno a la voluntad general, lo que culminó en la hegemonía absoluta del legislador, siendo éste, un poder ilimitado para reformar la Constitución.¹⁴

Fioravanti con respecto a la fusión entre ambos modelos constitucionales, tal como lo manifiesta: “en efecto, estas constituciones han reafirmado de nuevo el principio de soberanía popular contra la tradición decimonónica que lo había desterrado a favor del principio de soberanía del Estado. Han retomado de nuevo la tradición revolucionaria de las Declaraciones de derechos, expandiendo su objeto hacia los derechos sociales que, sólo de manera efímera aunque relevante, habían sido afirmados en el curso de la revolución francesa. Y, además, estas mismas constituciones se proponen, frente al estatismo liberal decimonónico, como constituciones rígidas protegidas por procedimientos particulares de revisión y reforzadas por una difusión progresiva del control de constitucionalidad, organizado de manera distinta que el estadounidense difuso, pero operante también, por lo menos en buena medida, como jurisdicción de las libertades, que como tal presupone una decisión fundamental de tipo constituyente que ha incardinado las libertades en la Constitución, de tal manera que las sustrae del posible arbitrio de los poderes constituidos”, Maurizio FIORAVANTI, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad. Martínez Neira, 6° edición, Trotta, Madrid, 2009, p. 127.

14. La tarea difícil será la de conjugar ambas tradiciones, tal como lo señala el autor, “combinar los dos aspectos significa también, inevitablemente, templar y corregir algunos de sus respectivos caracteres originarios. Así, la rigidez de la Constitución ataca de manera decisiva la convicción revolucionaria de la infalibilidad del legislador que encarna la voluntad general; o aquella, conexas, de la posibilidad de modificar ilimitadamente la Constitución misma por parte del pueblo soberano. Pero, al mismo tiempo, la presencia de la Constitución como norma directiva fundamental hace necesaria la definición de deberes sustanciales de los poderes públicos que trascienden la mera defensa y garantía de los derechos y libertades”. En consecuencia, el autor señala que las constituciones democráticas actuales intentan combinar lo que las

El contraste entre ambas tradiciones se hace más evidente cuando se calibran los modelos frente a las dos inspiraciones ideológicas que motivaron tanto a la revolución francesa como a la estadounidense. Nos referimos a las ideologías liberal y democrática. Ciertamente, ambas revoluciones comparten postulados del iusnaturalismo racionalista desde sus respectivos escenarios; sin embargo, se hace más evidente o más distintivo el elemento liberal en la independencia estadounidense, y fruto de ella la Constitución, siendo eminente su sentido Lockeano. Por su parte, la revolución francesa adquiere una orientación más dominante en términos democráticos, fruto ideológico del filósofo ginebrino Rousseau. La manifestación más evidente del contraste entre el constitucionalismo francés y el estadounidense es la mayor insistencia francesa por los derechos democráticos, antes que mayor protección por los derechos liberales del modelo estadounidense.¹⁵

Lo anterior se traduce en un constitucionalismo más preocupado por una libertad de autonomía con menor intervención del Estado, como es el caso del liberalismo de Locke y menor preocupación por la libertad asociada con mayor participación política en el Estado, en términos de Rousseau. Por lo anterior, se explica que en Francia, y en general en Europa, durante el siglo XIX y parte del XX se asienta un esquema meramente legalista, en contraste con la experiencia constitucional estadounidense, en la que se desarrolla en mayor medida la doctrina del constitucionalismo moderno, ya que se privilegia una Constitución suprema que servirá como mecanismo garante de los derechos individuales frente al legislador.¹⁶

revoluciones aparecía irremediablemente separado, trayendo como consecuencia que “la doctrina del constitucionalismo ya no puede ser sólo doctrina del gobierno limitado sino también doctrina de los deberes del gobierno”. *Vid.*, Maurizio FIORAVANTI, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Cit., pp. 130-131. Véase la opinión al respecto de Prieto Sanchis en: “El constitucionalismo de los derechos”, Cit., p. 214.

15. En referencia a las diferencias entre el modelo francés y el americano consúltese: Maurizio FIORAVANTI, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, Cit., pp. 59-87; *Id.*, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Cit., pp. 55-95.
16. Alfonso RUIZ MIGUEL, *Una filosofía del derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Cit., pp. 281-291.

Llegados a este punto, nos encontramos en condiciones de sustentar el porqué del título del presente trabajo, en referencia al neoconstitucionalismo y al constitucionalismo moderno. Se tendrán que llevar a cabo distinciones de las diversas versiones de los constitucionalismos y así se explicará la especificación o la alineación de alguna de las versiones que veremos a continuación.

El neoconstitucionalismo como parte del constitucionalismo: un constitucionalismo moderno

El siguiente apartado tiene como propósito elucidar si existe alguna conexión entre el constitucionalismo moderno y el neoconstitucionalismo. Para lo anterior es necesario advertir desde un principio que no hay solamente un tipo de constitucionalismo moderno y tampoco homogeneidad en las filas del neoconstitucionalismo. Algunos autores cuestionan, en efecto, que se pueda hablar de neoconstitucionalismo como doctrina distinta al constitucionalismo y ven únicamente a un grupo de filósofos iusnaturalistas con vocación de constitucionalistas, así como de constitucionalistas con vocación de filósofos del derecho que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, emprendieron un ataque al positivismo jurídico, destacando rasgos del constitucionalismo para combatir postulados positivistas.¹⁷

El anterior argumento deriva en que, tanto las constituciones como el constitucionalismo, son fruto de las revoluciones del siglo XVII y, en todo caso, lo que habría cambiado es la doctrina, que pretende otorgar nuevas interpretaciones y alcances a los mismos

17. Al respecto Prieto Sanchís señala que en esta línea podemos encontrar a autores como Dworkin, Alexy, Nino o Zagrebelsky. Que en resumen son dos sus principales tesis o líneas argumentativas. La primera es en razón de la conexión necesaria entre el derecho y la moral y la segunda tesis, que los participantes del sistema, ya sea un juez o funcionario, no pueden considerar como jurídicamente válidas las normas que son absolutamente injustas, como por ejemplo las leyes del nacionalsocialismo. Luis PRIETO SANCHÍS, "La doctrina del derecho natural", en Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Paramo, Luis Sanchís Prieto, *Lecciones de teoría del derecho*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 65. *Id.*, *Constitucionalismo y positivismo jurídico*, 4ª edición, Fontamara, México, 2014.

objetos de estudio. Al respecto, Laporta menciona que “constitucionalismo contemporáneo” parece ser un conjunto de datos muy heterogéneos que se ven y valoran de forma muy selectiva, por lo que, las constituciones deben ver desde otra perspectiva. Por tanto, no son las constituciones las que cambian la teoría, sino que la propia teoría es la forma de analizar y ver la Constitución.¹⁸

En todo caso, lo que no se puede negar es, que a raíz de la Segunda Guerra Mundial, las constituciones incorporan características o rasgos distintivos que representan toda una novedad en el mundo jurídico. Sin embargo, hay quienes consideran que lo anterior puede ser explicado sin necesidad de acudir a las tesis neoconstitucionalistas; incluso, éstas no podrían dar cuenta clara de la realidad de los actuales textos constitucionales.¹⁹

Ahora bien, ya se ha dicho aquí que podemos referirnos a un constitucionalismo débil y uno fuerte. La distinción dependerá del contenido de la Constitución, pues los límites que se pongan a favor de la Constitución y los derechos serán determinantes para poder clasificar documentos constitucionales como fuertes o débiles de cara a limitar al poder. Así pues, el constitucionalismo en sentido fuerte, no simplemente satisface la exigencia de atrincherar al poder en la forma de organizarlo y dividirlo, así como de contemplar el principio de supremacía constitucional, sino que también propugna la satisfacción de ciertas exigencias conforme al procedimiento y al contenido de las leyes que organizan y regulan la vida en sociedad. El sentido pleno del constitucionalismo

-
18. La posición legalista de Laporta, lo lleva a ser un férreo crítico del constitucionalismo moderno. Francisco LAPORTA, “Imperio de la ley y constitucionalismo. Un diálogo entre Manuel Atienza y Francisco Laporta”, *Revista de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú*, núm. 68, 2008, pp. 320-321. En otra obra del autor lo ha llevado a afirmar que “menos neoconstitucionalismo y más neocodificación”. Evidentemente en defensa o reinención de la ley, frente a su desplazamiento por la Constitución materializada. Francisco LAPORTA, *El imperio de ley una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, p.167.
 19. Ana MICAELA ALTERIO, “Constitucionalismo contemporáneo a debate”, *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 2014, p. 229; María A. AHUMADA, “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo”, en Paolo Comanducci (ed.), *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, p. 135; Miguel CARBONELL, “El neoconstitucionalismo en su laberinto”, en Miguel Carbonell, *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2004, pp. 10-11.

apunta de forma mucho más reforzada al mínimo contenido que se exige en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que expresa: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.²⁰ De ahí que entre más reforzamiento exista para garantizar o proteger los derechos, será mayor la resistencia frente a cualquier poder, incluido el poder del pueblo.

Pues bien, si la garantía de los derechos fundamentales es la finalidad última del constitucionalismo, a partir de aquí éste se puede distinguir en un sentido fuerte o débil. Una versión débil de constitucionalismo tiene como finalidad la limitación al poder existente sin contemplar una defensa a favor de los derechos;²¹ por su parte, un constitucionalismo fuerte tiene como prioridad (además de limitar al poder) asegurar los derechos y las libertades individuales. En ambos casos, el principio de supremacía constitucional y el objetivo de limitar al poder son elementos fundamentales. No obstante, dependerá de lo que se entienda por Constitución para esclarecer los elementos del tipo de constitucionalismo al que nos pretendamos referir.²²

-
20. El contenido de la Constitución determinará la robustez del constitucionalismo. Vid., Carlos SANTIAGO NINO, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Cit., pp. 15-17; *Id.*, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Cit., p. 2. Al respecto véase la denominación de Tomás y Valiente como la Constitución mínima. F. TOMÁS Y VALIENTE, “Constitución”, en E. Díaz, M. Ruíz (eds.), *Filosofía política II: teoría del Estado*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 49-50. El artículo 16 de la Declaración francesa, no enuncia el criterio de una buena Constitución, sino que establece un concepto de Constitución. Siendo el cierto reparto de competencias, es decir, una separación de poderes. Michel TROPER, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, trad. A. Ruíz Manero, en Michel Troper *Ensayos de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2004, pp. 108-109. Montesquieu, la división de poderes que se atrinchera en el artículo 16 de la Declaración, es requisito indispensable para hacer efectiva la libertad política. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, trad. M.V.M., Licenciado, Lex Nova, Madrid, 2008, Tomo I, pp. 234-240.
 21. Paolo COMANDUCCI, “The Origins of Italian Constitutionalism”, documento presentado en el encuentro The Constitution of the United States: American and Europe Perspectives, en la Universidad de Virginia, Charlottesville, noviembre de 1987. Cita recuperada en Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Cit., p. 91 nota. 49.
 22. Pedro SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Cit., p. 91. Inclusive, se habla de un constitucionalismo fortísimo representado en Ferrajoli.

Al respecto, se pueden identificar al menos dos modelos de Constitución normativa, a saber: descriptivo y axiológico.²³ El primero de ellos concibe la Constitución como norma entre normas; aunque no difiere cualitativamente con respecto a otros textos normativos, ya que puede presentar peculiaridades entre las otras normas, pero no por cuestiones sustanciales. Los elementos que se deben destacar de este modelo son de naturaleza formal, tales como: el procedimiento para crear, abrogar o reformar la norma. En este sentido, la Constitución es norma fundamental y fuente de derecho. No obstante, no excluye pero tampoco prevé la constitucionalización de los derechos, ni contempla consideraciones de carácter moral.²⁴

LORA de Pablo, “Luigi Ferrajoli y el constitucionalismo fortísimo”, en Miguel Carbonell, Pedro Salazar Ugarte (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 251-266.

23. Según Comanducci, puede ampliarse hasta cuatro modelos de Constitución: modelo axiológico como orden, modelo descriptivo como orden (artificial), modelo descriptivo de Constitución como norma y modelo axiológico de Constitución como norma. Los primeros dos modelos tienen que ver más con fenómenos sociales. Así que, tanto el tercer y el cuarto modelos de Constitución como norma (descriptivo y axiológico) son los que interesan al presente estudio. Paolo COMANDUCCI, “Modelos de interpretación de la Constitución”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución*, 5ª edición, Porrúa, México, 2012, pp. 124-129. En palabras de Prieto Sanchís, son como constituciones formales o procedimentales y las constituciones materiales o sustantivas. Las primeras son aquellas cuyo objeto exclusivo sería organizar el poder y, con ello, las fuentes del derecho. Se indica en este tipo de documentos normativos quién manda y cómo, estableciendo a su vez qué debe mandarse; por su parte, las constituciones sustantivas o materiales, incorporan un programa político cerrado que prácticamente asfixia la libertad política del legislador y de las demás instituciones, convirtiéndose en meros ejecutores del documento constitucional. Luis PRIETO SANCHÍS, “Constitucionalismo y garantismo”, en Miguel Carbonell, Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 41-42. A diferencia de Comanducci, Pozzolo define el modelo descriptivo como procedimental y el axiológico como preceptivo-sustantivo. Pero, en esencia, prácticamente son idénticos en resultado. *Vid.*, Susanna POZZOLO, La concepción neoconstitucionalista de la Constitución, en Miguel Carbonell, Leonardo García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, 2010, pp. 165-184.
24. El modelo descriptivo de Constitución se identifica más con una versión del constitucionalismo antiguo. *Vid.* Pedro SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Cit. p. 92; Paolo COMANDUCCI, “Modelos de interpretación de la Constitución”, Cit. pp. 133-135. Para Guastini, “son constituciones todos y solamente aquellos documentos normativos que no pueden ser abrogados, derogados o modificados por (otras) normas”. *Vid.*, Riccardo GUASTINI, “Sobre el

Por su parte, el modelo axiológico prevé una Constitución dotada de valores específicos que se torna cualitativamente distinta de las demás normas del sistema, siendo además productora de otras normas.²⁵ Según Comanducci, este modelo aparece vinculado genéticamente con la ideología constitucionalista, adquiriendo interés como objeto de estudio las constituciones europeas promulgadas después de la posguerra y, sobre todo, en los últimos años. Dicho modelo contiene ciertos rasgos que lo distinguen de otros documentos normativos y, muy particularmente, de la ley. Así, en el modelo axiológico, la Constitución está en el vértice de la jerarquía de las fuentes, lo que modifica de forma sustancial la jerarquía del sistema normativo. Considerando lo anterior, toda la legislación deberá entenderse, no exclusivamente con los criterios de procedimiento formales, sino que, además, acatará los criterios materiales conforme a la Constitución. Aquí, ya no sólo se podrá concebir los sistemas jurídicos de exclusividad dinámica, sino que se entienden más bien como sistemas estáticos.²⁶ Esta primer característica, según Comanducci, sustituye el “leycentrismo” del modelo francés por la *omnipresencia* de la Constitución que irradia a todo el sistema jurídico; la segunda particularidad del modelo es que concibe la Constitución como un conjunto de normas, pero, a diferencia del modelo descriptivo, el ordenamiento no contiene exclusivamente reglas, sino también un cúmulo de principios, que son los que caracterizan de forma muy particular al modelo. Además, la parte axiológica no suele presentarse necesariamente de modo expreso, por lo que puede ser reconstruida a partir del texto

concepto de Constitución”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª edición, Porrúa, México, 2012, p. 101.

25. Paolo COMANDUCCI, “Modelos de interpretación de la Constitución”, Cit. pp. 124-129.
26. Con referencia al sistema jurídico como un modelo de sistemas mixto. Patricia CUENCA GÓMEZ, *El sistema jurídico como sistema normativo mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 132; Francisco J. ANSUÁTEGUI ROIG, “Positivismos jurídicos y sistemas mixtos”, en J. A. Ramos Pascua, M. Á. Rodilla González (eds.), *El positivismo jurídico a examen. Estudios en homenaje a José Delgado Pinto*, Universidad de Salamanca, España, 2006, pp. 601-602. Asimismo, los criterios materiales de identificación de normas no previstos en un ordenamiento suelen denominarse “fuentes extra ordinem”. Vid. Riccardo GUASTINI, *Distiguendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. J. Ferrer Beltrán, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 88.

o, en su defecto, prescindiendo del él; una tercera característica nos conduce a la relación que existe entre Constitución y la democracia, que puede, a su vez, ser en dos sentidos, a saber: 1) existe una conexión necesaria entre democracia y Constitución, por lo que, no puede existir Constitución sin democracia y viceversa; 2) la Constitución, en el modelo axiológico, funciona como acotador de la democracia, siendo ésta entendida como regla de la mayoría. La cuarta característica nos dirige al debate entre el derecho y la moral; en el modelo que estamos describiendo, la Constitución constituye un puente entre el derecho y la moral (o la política), ya que el modelo axiológico abre el sistema jurídico a consideraciones de tipo moral en dos sentidos: 1) que los principios constitucionales son principios morales positivizados; 2) la interpretación jurídica, no puede dejar de recurrir a los principios morales que se hallan en el máximo ordenamiento. Por último, el quinto elemento tiene que ver con la aplicación de la Constitución, que, a diferencia de lo que sucede con la ley, no puede llevarse a cabo por medio de la subsunción, sino que deberá efectuarse con el método de la ponderación o del balance.²⁷

El modelo de Constitución, ya sea descriptivo o axiológico, puede adscribirse al constitucionalismo moderno siempre y cuando contenga los elementos medulares, como la división de poderes y un catálogo de derechos.²⁸ Así pues, la Constitución descriptiva se identifica con el constitucionalismo en sentido débil, que corresponde al tipo de constituciones que tienen como principal propósito limitar al poder, dando prioridad a las técnicas formales de creación de normas. Por su parte, el modelo axiológico comulga con una versión fuerte del constitucionalismo, siendo más reciente que el modelo descriptivo, lo que lo acerca a constituciones de la segunda mitad del siglo xx y que será uno de los rasgos de

27. Paolo COMANDUCCI, "Modelos de interpretación de la Constitución", Cit., pp.136-137. En el modelo axiológico de Constitución como norma, cualquier decisión jurídica encuentra su justificación si ésta deriva en última instancia de un precepto moral, especialmente aquellas resoluciones que dictan los jueces. *Id.*, Paolo COMANDUCCI, "Las conexiones entre derecho y la moral", *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año 8, Núm.12, 2003, p. 18.

28. Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

identificación del llamado giro neoconstitucionalista. Por lo que toca a los arreglos institucionales, los mecanismos que de una u otra forma ya estaban en ordenamientos del siglo XIX y de inicios del siglo XX, cobran mayor rigidez con el modelo de Constitución prescriptivo o sustantivo, ya que tanto el esquema de rigidez constitucional, como el control de jurisdiccional de constitucionalidad, se ven ampliamente reforzados.²⁹

Ferrajoli, a su vez, con el propósito de no confundir los ámbitos de análisis y los diversos significados del constitucionalismo, distingue entre constitucionalismo jurídico –al que llama también ius-constitucionalismo, constitucionalismo o segundo positivismo– y constitucionalismo político. Para el primero, se designaría tanto un sistema jurídico y/o una teoría del Derecho, en oposición al primer positivismo del Estado legislativo de derecho, que carece de una Constitución o es dotado de constituciones flexibles. Este tipo de constitucionalismo será ligado a la experiencia histórica del constitucional del siglo XX, pero, sobre todo, anclado en las constituciones rígidas de la segunda posguerra. Por su parte, el constitucionalismo político haría alusión a la práctica y la concepción de los poderes públicos dirigida a su limitación en garantía de las esferas de libertad. En este caso, se designa la doctrina liberal de los límites al poder, independientemente de las características estructurales de los ordenamientos jurídicos.³⁰ Así, tanto los límites al poder, como las garantías de libertad reivindicadas, figuran

-
29. Estos dos elementos serán los que desencadenen la tensión entre la Constitución y democracia, tema aún pendiente por resolver. Al respecto véase: Juan Carlos BAYÓN, “Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo”, en Jerónimo Betegón, Juan R. de Parámo, Francisco Laporta, L. Prieto Sanchís (coord.), *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 128. *Id.*, “el constitucionalismo tiene una espinosa cuenta pendiente en relación con la objeción *contramayoritaria*”. “Derechos, democracia y Constitución”, en J. Francisco Laporta, *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 401. En el mismo sentido, Zagrebelsky señala que “El constitucionalismo ha tenido una historia. La cuestión es si tendrá una historia. La tendrá en tanto consiga incorporar en la democracia, sin anularla o humillarla, la dimensión científica de las decisiones políticas. Éste, me parece, es el último desafío del constitucionalismo, su última metamorfosis”, Gustavo ZAGREBELSKY, “Constitucionalismo”, *Derechos y Libertades*, núm. 29, junio, 2013, p. 38.
30. Luigi FERRAJOLI, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. Andrés Ibáñez, Trotta,

como límites políticos externos al sistema jurídico y no como límites internos al sistema, representando más el carácter ideológico-político de la tradición del Estado liberal. En contraste a esta última noción, el neoconstitucionalismo será la expresión que vendrá en oposición a un constitucionalismo político para referirse a las actuales democracias constitucionales.³¹

A su vez, el constitucionalismo jurídico de Ferrajoli puede llamarse, o bien constitucionalismo iusnaturalista o constitucionalismo positivista. Las perspectivas de estas dos versiones serán determinadas según conciban, o no, la superación del positivismo jurídico. Así, quienes sostienen una versión antipositivista del constitucionalismo, no se declaran como iusnaturalistas, sino sobre todo, como no-positivistas o pospositivistas.³²

En suma, el neoconstitucionalismo y el constitucionalismo al menos se pueden diferenciar porque el primero asigna un modelo teórico-jurídico empíricamente referido a los actuales ordenamientos jurídicos, dotados de constituciones rígidas; por su parte, el segundo no designa ni un sistema jurídico ni tampoco propone alguna teoría del Derecho, sino que se enfoca más en ser una doctrina política de la limitación de los poderes públicos para garantizar determinadas esferas de libertad, apostando por ordenamientos de sólidas tradiciones liberales.³³

Siguiendo lo anterior, podemos considerar que el neoconstitucionalismo, en sus distintas versiones, se inclina por un diseño institucional que es de cuño del constitucionalismo liberal clásico, representado por Locke. Sin detenernos por el momento en este punto, es posible identificar el neoconstitucionalismo desde la perspectiva de la filosofía política. De ahí que, a diferencia del constitucionalismo que se ha quedado únicamente en la dimen-

Madrid, 2014, pp. 26-27; del mismo autor *Vid.*, “Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista”, trad. Nicolás Guzmán, *Doxa*, núm. 34, 2011, pp. 16-18.

31. Luigi FERRAJOLI, “Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista”, *Cit.*, 18. Sobre el surgimiento y la distinción de los diferentes paradigmas democráticos, Luigi FERROJALI, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2003, 13-29.

32. Luigi FERRAJOLI, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, *Cit.*, pp. 26-27.

33. *Idem.*: 24.

sión política, se puede considerar que el neoconstitucionalismo no se diferencia del constitucionalismo en el ideal político relativo a acotar al poder. Así, es posible afirmar que ambas doctrinas son contingentes al menos desde esta visión.³⁴

Con el propósito de clarificar los conceptos y, sobre todo, para propiciar un mejor acercamiento al estudio del constitucionalismo, Comanducci propone diferenciar entre tres dicotomías. En la primera de ellas es posible distinguir entre un constitucionalismo amplio y uno restringido. El sentido amplio requiere la creación de una Constitución sin importar cuáles sean sus características, pero sí tener claro el fin que se persigue, que es limitar al poder y prevenir el despotismo; por su parte, el sentido restringido, no se conforma con cualquier tipo de Constitución, sino que exige un ordenamiento con determinado contenido para acotar al poder. Tanto el sentido amplio, como el restringido, suelen denominarse también de sentido débil o fuerte, tal como lo hemos planteado más arriba.³⁵

Por otro lado, la segunda dicotomía se da entre el constitucionalismo de los contrapoderes y el constitucionalismo de las reglas. El primero se enfoca en un desarrollo institucional de *checks and balances*, controlar al poder y así garantizar los derechos; por su parte, el constitucionalismo de las reglas pugna por el reconocimiento de una esfera determinada de libertades con el propósito de limitar al poder. Por tanto, este tipo de constitucionalismo

-
34. El tipo de constitucionalismo a que nos referimos, perfectamente encaja con el constitucionalismo político de Ferrajoli. Luigi FERRAJOLI, "Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista", Cit., p. 17. En referencia al constitucionalismo en general desde una perspectiva general "El constitucionalismo es, desde sus orígenes, una corriente de pensamiento encaminada a la consecución de finalidades políticas concretas consistentes, fundamentalmente, en la limitación de los poderes públicos y en la consolidación de esferas de autonomía garantizadas mediante normas". Maurizio FIORAVANTI, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, Cit. p. 17. También definiendo el constitucionalismo como ideal político. Gustavo ZAGREBELSKY, "Constitucionalismo", Cit. pp. 19-38.
35. Paolo COMANDUCCI, "Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico", en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 76-77.

apuesta por una carta de derechos para evitar la intromisión del Estado en esa esfera.³⁶

Por último, la tercera dicotomía es la del constitucionalismo reformista y el constitucionalismo revolucionario. El primero requiere el poder existente para llevar a cabo una reforma o pactar una Constitución, en contraste, el revolucionario tiene el propósito de terminar con el poder y así otorgarse una nueva Constitución.³⁷

En suma, las tres dicotomías tienen como finalidad limitar al poder desde distintas propuestas que las hacen incompatibles entre sí; sin embargo, también pueden reforzarse para limitar al poder por medio de los derechos. Así, la primera dicotomía expuesta va encaminada al objeto y el fin del constitucionalismo, que es limitar al poder; en cambio, la segunda dicotomía se enfoca más hacia los medios para llevar a cabo los fines del constitucionalismo; y, por último, la tercera está orientada a los medios políticos para alcanzar sus fines.

Asumiendo los riesgos que conlleva la siguiente afirmación y, sobre todo, con el objeto de aclarar los conceptos, en lo sucesivo, cada vez que se haga mención aquí en el neoconstitucionalismo, constitucionalismo o constitucionalismo moderno, se hará referencia a un mismo fenómeno jurídico. Ya sea desde la filosofía política o de la teoría del Derecho. Además, mencionar que de forma deliberada se ha hablado hasta aquí de neoconstitucionalismo sin aclarar que se está aludiendo a varias doctrinas que distan mucho de ser iguales, al contrario, veremos que existen distintas versiones de neoconstitucionalismo(s),³⁸ así como auto-

36. *Ibidem*. En esta misma línea Vid., Susanna POZZOLO x, *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico*, Cit. pp. 28-31.

37. *Idem.*: 78. Esta última dicotomía es reflejo de la relación que existe entre el Derecho y el poder, tema que abordaremos más adelante.

38. MICAELA ALTERIO, "Constitucionalismo contemporáneo a debate", Cit. p. 229. En advertencia sobre el cúmulo de posiciones en torno al neoconstitucionalismo. Vid. Miguel CARBONEL, "Nuevos tiempos para el constitucionalismo", en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo* (s), 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009, p. 9. Al respecto Prieto Sanchís señala: "En mi opinión, la primera dificultad reside en el carácter gravemente ambiguo y extremadamente vago que presenta el uso del neologismo: se puede enarbolar el neoconstitucionalismo en sentidos distintos y, luego, una vez fijado el sentido, tampoco resultan nada claros los rasgos o elementos que han de concurrir para ostentar legítimamente dicho título. Por eso creo

res que se desmarcan de las tesis neoconstitucionalistas. Tal es el caso del italiano Ferrajoli con su propuesta de un modelo teórico y político a través del constitucionalismo garantista que defiende.³⁹

Atinadamente se ha dicho que el neoconstitucionalismo representa un auténtico cajón de sastre al que se adscriben o son adscritas las distintas versiones y hasta contradictorias tesis del neoconstitucionalismo.⁴⁰ Entre sus principales exponentes podemos mencionar a Ronald Dworkin, Carlos Nino, Robert Alexy y Gustavo Zagrebelsky.⁴¹ Ya hemos dicho que la doctrina de Ferrajoli tiene variantes con respecto a las voces del neoconstitucionalismo;

justificado hablar de neoconstitucionalismos en plural". Vid. Luis PRIETO SANCHÍS, "Neoconstitucionalismos. Un catálogo de problemas y argumentos", en Luis Prieto Sanchís, *El constitucionalismos de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Trotta, Madrid, 2013, pp. 23-24.

39. Luigi FERRAJOLI, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. Perfecto Ibáñez, Trotta, Madrid, 2014. Puede revisarse de forma muy general, el trabajo de Pedro Salazar sobre algunas de las claves para la distinción entre el constitucionalismo garantista de origen ferrajoliano y el neoconstitucionalismo. Pedro SALAZAR UGARTE, *Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción*, *Doxa*, 34, 2011; véase también el trabajo de Prieto Sanchís con respecto al garantismo de Ferrajoli. Luis PRIETO SANCHÍS, "Garantismo y constitucionalismo", en L. Prieto Sanchís, *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Trotta, Madrid, 2014, pp. 61-102.
40. El término neoconstitucionalismo ha sido utilizado para referirse al constitucionalismo europeo contemporáneo o constitucionalismo de la segunda posguerra y también para atrincherar las ideas de variadas tendencias que incluso se encuentran en controversia entre sí. Por tanto, es complejo y por demás polémico hablar de una versión estándar de neoconstitucionalismo. Vid. Carlos BERNAL PULIDO, "Refutación y defensa del neoconstitucionalismo", en Miguel Carbonell (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2007, p. 301.
41. Sin el ánimo de ser exhaustivos, referimos la siguiente bibliografía de los autores a los que de alguna forma u otra se les considera neoconstitucionalistas: Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, trad. M. Guastavino, Ariel, Barcelona, 2012; *Id.*, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, trad. G. Weikert., Paidós, España, 2007; *Id.*, *Una cuestión de principios*, trad. V. Boschioli, Siglo XXI, Argentina, 2012; *Id.*, "Response", *Boston University Law Review*, vol. 90, 2010; *Id.*, "La lectura moral de la Constitución y la premisa mayoritaria", trad. Imer Flores B., *Cuestiones Constitucionales*, núm. 7, 2002, pp. 3-52. Carlos Santiago NINO, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2003; *Id.*, *Derecho, moral y política. Una revisión a la teoría general del derecho*, Siglo XXI, Argentina, 2014; "Sobre los derechos morales", *Doxa*, núm. 7, 1990; *Id.*, "La filosofía del control judicial de constitucionalidad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, 1989; Robert ALEXY, *Teoría de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; *Id.*, *Teoría de los derechos fundamentales*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

sin embargo, dentro de este rotulo podemos añadir la teoría garantista, no olvidando el contraste que más adelante confirmaremos. Además de los doctrinistas de corte europeo, se ha hecho una importante difusión y la creación de la doctrina neoconstitucionalista en América Latina. Algunos de sus principales exponentes son Bernal Pulido en Colombia y Miguel Carbonell en México.⁴² Así también, no son menos importantes las aportaciones de Garzón Valdés y García Figueroa,⁴³ incluso del propio Nicola Matteucci y

1997; Gustavo ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil. Ley, principios y justicia*, trad. Marina Gascón, 10ª edición, Trotta, Madrid, 2011.

42. Carlos BERNAL PULIDO, *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, Universidad Externado, Colombia, 2009; Miguel CARBONELL “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”, en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009; *Id.*, Pedro SALAZAR UGARTE, “Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves”, Cit. pp. 293-296; Mauro BARBERIS, *Ética para juristas*, trad. Á.Núñez Vaquero, Trotta, Madrid, 2008, pp. 107-110; *Id.*, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, en M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009, pp. 264-265. Además suele añadirse a la lista de neoconstitucionalistas a N. MacCormick y J. Raz. *Vid.*, Luis PRIETO SANCHÍS, “Neoconstitucionalismos. Un catálogo de problemas y argumentos”, Cit. pp. 31-32. Manuel ATIENZA, *El sentido del derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 309.
43. En referencia a Garzón Valdés, haremos hincapié en su teoría del “coto vedado” de los derechos. GARZÓN VALDÉS, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1993; *Id.*, “Los límites de la justicia constitucional: el Tribunal Constitucional entre jurisdicción y legislación”, en F. Laporta (ed.), *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2003; “Acerca de las limitaciones jurídicas del soberano”, en E. Bulygín, M. Farrell, C. Nino, E. Rabossi (coord.), *El lenguaje del derecho. Homenaje a Genaro R. Carrio*, Abeledo-Perrot, 1983; *Id.*, “Algo más acerca del coto vedado”, *Doxa*, núm. 6, 1989. García Figueroa es uno de los pocos autores que se han manifestado expresamente en algunas de sus obras su deseo de “contribuir sinceramente a su desarrollo”, evidentemente se refiere al neoconstitucionalismo. *Vid.* Alfonso GARCÍA FIGUEROA, “El paradigma jurídico del neoconstitucionalismo. Un análisis metateórico y una propuesta de desarrollo” en Alfonso García Figueroa, *Racionalidad y Derecho* (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 267. Del mismo autor es curioso advertir el giro en sus planteamientos, de ser un positivista, se decanta por el neoconstitucionalismo: “Este cambio de opinión se formula como una apostasía (de la fe juspositivista), pero sobre todo como una apuesta por el neoconstitucionalismo, quizá el paradigma jurídico emergente de mayor éxito en la actualidad”. *Vid.* Alfonso GARCÍA FIGUEROA, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*, Trotta, Madrid, 2009, p. 14; “Neoconstitucionalismo: dos (o tres) púm. 34, 2011, p. 122.

su crítica al positivismo, donde exponía la incompatibilidad del positivismo clásico y las nuevas teorías constitucionalistas.⁴⁴

El modelo constitucional que se ha modificado a partir de la segunda mitad del siglo xx es pues, el objeto de estudio de las distintas doctrinas neoconstitucionalistas, siendo éste un rasgo identificador de que podemos partir. En cambio, frente al objeto de estudio será el método lo que distanciaría las tesis constitucionalistas, pues para algunos será aún útil el positivismo jurídico para entender las actuales constituciones y también el Estado constitucional que se forja. Así, a este grupo de doctrinistas, García Figueroa los ha denominado neoconstitucionalistas normativos, que, según él, son insuficientemente neoconstitucionalistas o podríamos clasificarlos como neoconstitucionalistas en sentido débil; este tipo de autores (Ferrajoli o Prieto Sanchís) suele identificarse con ordenamientos jurídicos constitucionalizados, con un fuerte contenido sustantivo y jueces reforzados en su función, pero, este grupo de neoconstitucionalistas no admite que se deba invalidar el positivismo jurídico. Por su parte, el neoconstitucionalismo conceptual es antipositivista⁴⁵ y cuestiona de algún modo la tesis de la separación de Derecho y moral. Para esta bancada de doctrinistas, la modificación del objeto de estudio sugiere también transformar el método; por tanto, el positivismo jurídico no da cuenta de

-
44. El trabajo de Matteucci representa (según algunos autores que veremos más adelante) un antecedente del llamado neoconstitucionalismo, pues el autor italiano cuestionaba la incompatibilidad entre el positivismo clásico y las nuevas teorías constitucionalistas, anticipando pues, críticas que en años posteriores los neoconstitucionalistas dirigieran al positivismo. Nicola MATTEUCCI, "Positivismo giuridico e costituzionalismo", *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, núm. 3, 1963, pp. 985-1100. Años más tarde, Bobbio acudió a la defensa del método positivista, pero al mismo tiempo poniendo distancia del positivismo ideológico que, según el autor, tiende a confundir el derecho positivo con algún criterio de justicia, lo que conduce de forma muy peligrosa a un tipo de legalismo ético. C. MARGIOTTA, "Bobbio e Matteucci su costituzionalismo e positivismo giuridico. Con una lettera di Norberto Bobbio a Incola Matteucci", *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2000, pp. 387-415, 416-425.
45. El neoconstitucionalismo constituye una propuesta de modelo teórico para la explicación y la descripción del derecho del Estado constitucional, caracterizado por negar la tesis iuspositivista de la separación conceptual entre Derecho y moral. Susanna POZZOLO, "Un costituzionalismo ambiguo", en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009, pp. 187-188; *Id.*, neoconstituzionalismo e positivismo giuridico, Cit. p. 43.

la realidad constitucional. Un neoconstitucionalista conceptual suele ser además neoconstitucionalista normativo, pero no todos los neoconstitucionalistas normativos son neoconstitucionalistas conceptuales.⁴⁶ Una diferencia por demás representativa, además del rechazo o la aceptación del positivismo jurídico es que el neoconstitucionalismo conceptual, por decirlo de una forma tradicional, define una teoría del Derecho, y el neoconstitucionalismo normativo se inclina más por una política de derecho (filosofía política). Así, las nuevas constituciones que se distinguen por su contenido (por la incorporación de una serie de valores) y, por su forma, pondrían en evidencia al positivismo jurídico, siendo éste incapaz de explicar la realidad constitucional.⁴⁷

El neoconstitucionalismo y la Escuela genovesa

Es bien sabido que el neoconstitucionalismo es una etiqueta acuñada por un grupo de doctrinistas de la Escuela genovesa de teoría del Derecho conformada por Susanna Pozzolo, Paolo Comanducci y Mauro Barberis, entre otros. El neologismo tiene como propósito clasificar y criticar algunas tendencias postpositivistas de la filosofía jurídica contemporánea, así como destacar los rasgos de la constitucionalización del ordenamiento.⁴⁸

46. Alfonso GARCÍA FIGUEROA, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*, Cit. pp. 18-20.

47. El contenido (la moral) y su forma (principios con apariencia de reglas) son dos propiedades que comportan consecuencias interesantes para el no positivismo. Alfonso GARCÍA FIGUEROA, *Principios y positivismo jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; Manuel ATIENZA, “Argumentación y Constitución”, en J. Aguiló Regla, M. Atienza, J. Ruíz Manero, *Fragments para una teoría de la Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 116-127.

48. Mauro BARBERIS, *Manuale de filosofia del diritto*, G. Giappichelli, Torino, 2011, p. 37; *Id.*, “el neoconstitucionalismo, Third Theory of Law”, en Susanna Pozzolo (ed.) *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, Palestra, Perú, 2011, p. 255; al respecto, Comanducci señala: “el neoconstitucionalismo, es una etiqueta, que a finales de los años noventa del siglo pasado, unos integrantes de la escuela genovesa de teoría del derecho (Susanna Pozzolo, Mauro Barberis y yo mismo) comenzaron a utilizar para clasificar algunas tendencias post-positivistas de la filosofía jurídica contemporánea, que presentan rasgos comunes, pero también diferencias entre sí. La etiqueta ha tenido mucho éxito, pero sobre todo se ha multiplicado, en Europa

Este último elemento es incluso señalado como un presupuesto indispensable para entender el neoconstitucionalismo, pues se considera como un factor determinante del tránsito del constitucionalismo al neoconstitucionalismo.⁴⁹ Pues bien, siguiendo a Riccardo Guastini, la constitucionalización del ordenamiento jurídico es un proceso de transformación de un determinado ordenamiento que resulta totalmente “impregnado” de las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por tener una Constitución en extremo invasora, con lo que se condiciona tanto la legislación como la jurisprudencia. No obstante, el proceso de constitucionalización atiende a ciertas condiciones que permitirán identificar constituciones por com-

(particularmente en España e Italia) y Latinoamérica (particularmente en Argentina y México) los estudios de esas tendencias y su comparación con el positivismo jurídico”. Paolo COMANDUCCI, “Constitucionalización y neoconstitucionalismo”, *Id.* Paolo Comanducci, *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, Fundación coloquio europeo, Madrid, 2009, p. 27; POZZOLO, Susanna, “Notas al margen de una historia del neoconstitucionalismo”, en Susanna Pozzolo (ed.), *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, Palestra, Lima, 2011, p. 16; *Id.* “La especificidad de la interpretación constitucional”, *Doxa*, núm. 21, pp. 340-342; *Id.* *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico*, Cit. pp. 1-3; todo indica que la autora italiana fue quien utilizó por primera vez el término neoconstitucionalismo en 1997, en una conferencia presentada en XVIII Congreso de la Asociación Mundial de Filosofía del Derecho y Filosofía Social en Buenos Aires. Pozzolo presentó, un año más tarde, un desarrollo del concepto cuando defendió su tesis de Doctorado en Filosofía del Derecho en la Universidad Estatal de Milán Italia con el nombre “Giuspositivismo e neocostituzionalismo”. *Vid.* Alfonso GARCÍA FIGUEROA, “los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción”, en Miguel Carbonell, Leonardo García Jaramillo (eds.) *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010, pp. 212-213.

49. El fenómeno de la constitucionalización del ordenamiento como cambio en la estructura de las constituciones modernas sirve, pues, por la estrecha relación que existe entre el neoconstitucionalismo y la constitucionalización, “ya que uno favorece y sustenta a otro, en un proceso de acción y retroacción”. *Vid.* Pablo COMANDUCCI, “Constitucionalización y neoconstitucionalismo”, Cit. p. 85. Al respecto, Mauro Barberis señala que, para lograr un mayor entendimiento sobre el neoconstitucionalismo, es necesario revisar la constitucionalización del ordenamiento. “Para entender el desarrollo posterior del neoconstitucionalismo, y el propio tránsito del constitucionalismo al neoconstitucionalismo, es necesario tener en cuenta un fenómeno que en los años setenta no se había manifestado todavía en toda su extensión: el proceso cada vez más frecuente denominado constitucionalización del Derecho.” Mauro BARBERIS, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, Cit. p. 262. Sobre este punto, *Vid.* GARCÍA FIGUEROA, *La teoría del derecho en tiempos de constitucionalismo*, en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009, pp. 164-165.

pleto impregnadas por las normas constitucionales. Sin embargo, a falta de algún elemento, el ordenamiento no ostentará el título de verdadero o falso, al contrario, la constitucionalización es una cuestión de grados, en el sentido de que un ordenamiento puede estar más o menos constitucionalizado. Y lo anterior depende del número de condiciones y de cuáles condiciones estén establecidas en el seno del ordenamiento.⁵⁰

Los componentes de la constitucionalización a que se refiere Guastini son: 1) Constitución rígida; 2) la garantía jurisdiccional de la Constitución; 3) la fuerza vinculante de la Constitución; 4) la sobreinterpretación de la Constitución; 5) la aplicación directa de las normas constitucionales; 6) la interpretación conforme a las leyes; y 7) la influencia de la Constitución en las relaciones políticas.⁵¹ A continuación abordaremos de forma breve cada uno de ellos.

1) *Una Constitución rígida*. El presente elemento atiende a dos características: en primer lugar, la Constitución deberá ser escrita; en segundo lugar, el ordenamiento estará protegido frente a la legislación ordinaria, lo que significa que no se podrá derogar, modificar o abrogar sino mediante un procedimiento especial de reforma (agravado) con respecto del procedimiento de reforma para la creación de leyes. Incluso, el autor italiano va más allá, ya que pone de relieve aquellas constituciones contemporáneas donde existen principios inmutables que ni siquiera con el procedimiento de revisión constitucional po-

50. Riccardo GUASTINI, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano", en Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, 4ª edición, Fontamara, México, 2013, pp. 147-148.

51. *Idem.*: 148-158. Existe una clasificación similar del proceso de la constitucionalización propuesto por Prieto Sanchís. A diferencia de Guastini, añade el principio de supremacía constitucional y hace especial hincapié en la presencia de un denso contenido normativo que está formado por principios, derechos y directrices, lo que ha llevado a denominarlo como la rematerialización constitucional. Pero en esencia, consideramos que existe cierta complicidad entre ambos autores. En el capítulo II de la presente tesis abordaremos más a detalle este tema, por lo pronto únicamente queremos destacar que para la escuela genovesa, la constitucionalización es un proceso que permite el tránsito del constitucionalismo al neoconstitucionalismo. Luis PRIETO SANCHÍS, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, 2ª edición, Trotta, Madrid, 2009, pp. 116-117; *Id.* "Neoconstitucionalismo. Un catálogo de problemas y argumentos", Cit. pp. 25-32.

drán ser modificados.⁵² En otras palabras, una Constitución más rígida tiene un efecto de mayor constitucionalización en todo el ordenamiento.⁵³

- 2) *La garantía jurisdiccional de la Constitución.* La presente característica permite que la rigidez constitucional adquiera mayor fuerza, es decir, se imponga sobre las leyes. La gran mayoría de las constituciones modernas cuenta con un órgano para resguardar dicha garantía. Los sistemas de control jurisdiccional varían de acuerdo con la tradición adoptada en el momento de instaurar la Constitución. Guastini diferencia entre sí tres grandes modelos: el estadounidense, del modelo francés y del modelo continental europeo (Italia, España, Alemania, etcétera).⁵⁴
- 3) *La fuerza vinculante de la Constitución.* La presente condición tiene como objeto la difusión dentro de la cultura jurídica, “que toda norma constitucional –independientemente de su estructura o de su carácter normativo– es una norma jurídica genuina vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos”.⁵⁵ El proceso de constitucionalización dota de determinado contenido normativo a todas las instituciones jurídicas del ordenamiento; su fuerza dependerá mucho de la manera en que estén redactados los preceptos, así como de los alcances y análisis teórico-interpretativos que pueda generar el órgano jurisdiccional. Se tiene que tener claro que: “las normas constitucionales son, ante todo y sobre todo, normas jurídicas aplicables y vinculantes, y no simples programas de acción política o catálogos de recomendaciones a los poderes públicos”.⁵⁶

52. *Idem*: 155

53. Miguel CARBONELL, “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”, en Carbonell y García Jaramillo (ed.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010, p. 159.

54. Riccardo GUASTINI, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: caso italiano”, *ID.*, Guastini R., *Estudios de teoría constitucional*, Cit., pp. 155-156.

55. *Idem*: 158.

56. Miguel CARBONELL, “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”, Cit. p. 160. Este rasgo, según García Figueroa, marca la distancia que separa al constitucionalismo contemporáneo del que se desarrolló en Europa en el siglo XIX. Alfonso GARCÍA FIGUEROA, “La teoría del derecho en tiempos de constitucionalismo”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición,

- 4) *La “sobreinterpretación” de la Constitución.* Los intérpretes encargados de desempeñar la jurisdicción constitucional, no se deberán limitar a realizar una interpretación literal de la Constitución, sino que llevarán a cabo una interpretación extensiva. Así, se sobreinterpreta el texto normativo de manera que se sustraen innumerables normas implícitas no expresadas que ayudarán a regular la vida social y la política. “Cuando la Constitución es sobreinterpretada no quedan espacios vacíos –o sea, libres del –derecho constitucional: toda decisión legislativa está prerregulada (quizás aún, minuciosamente regulada) por una o por otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional”.⁵⁷ El efecto de la sobreinterpretación, no recae exclusivamente en los poderes públicos y su relación con la sociedad, sino también en particulares por medio del derecho privado, que es condicionado por los mandatos constitucionales que establecen derechos fundamentales.⁵⁸
- 5) *Aplicación directa de las normas constitucionales.* Esta quinta condición depende de dos elementos; por un lado, de la difusión académica en el seno de la cultura jurídica y, por otro,

Trotta, Madrid, 2009, p. 163. Un ejemplo en referencia con la fuerza vinculante de la Constitución como rasgo de la cultura jurídica, en ese cambio de percepción por considerar la Constitución como una norma jurídica y no así como una simple declaración programática. Lo anterior es visible en el célebre ensayo de García Enterría que lo expresa así: “La Constitución no sólo es un norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento jurídico entero, la norma fundamental, Lex superior”. Vid. Eduardo GARCÍA ENTERRÍA, *La Constitución como norma jurídica*, en Alberto Predieri, Enterría Eduardo, *La Constitución Española de 1978*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1988, p. 106; *Id. La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ª edición, Thomson Reuters, Madrid, 2006.

57. Riccardo GUASTINI, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: caso italiano”, Cit. pp. 159-160.

58. Al respecto, Konrad Hesse señala: “los derechos fundamentales influyen en todo el Derecho –incluido el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal –no sólo cuando tiene por objeto las relaciones jurídicas de los ciudadanos con los poderes públicos, sino también cuando regula las relaciones jurídicas entre los particulares. En tal medida sirven de pauta tanto para el legislador como para las demás instancias que aplican el Derecho, todas las cuales al establecer, interpretar y poner en práctica normas jurídicas habrán de tener en cuenta el efecto de los derechos fundamentales”. Hesse KONRAD, “Significado de los derechos fundamentales”, en Ernst Bend y otros (eds.), *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 93.

de la actitud de los jueces con respecto a la aplicación directa de la Constitución. Una de las características del constitucionalismo moderno es que tiende a considerar que una de las funciones de la Constitución es moldear las relaciones sociales y que ésta es siempre el límite de la ley.⁵⁹

- 6) *La interpretación conforme a las leyes.* Esta característica tiene que ver con la interpretación de la ley y no de la Constitución. “La interpretación conforme es aquella que adecua, armoniza la ley con la Constitución (previamente interpretada, se entiende), eligiendo –frente a una doble posibilidad interpretativa– el significado (o sea, la norma) que evite toda contradicción entre la ley y la Constitución.”⁶⁰ El efecto que se produce al llevar a cabo una interpretación de tales características, servirá para evitar que la ley contradiga a la propia Constitución y, por ende, declararle inconstitucional. La interpretación se convierte así en una característica importante de la constitucionalización para acentuar el lugar privilegiado que tiene la Constitución en el ordenamiento jurídico.
- 7) *La influencia de la Constitución en las relaciones políticas.* La última de las condiciones de constitucionalización del ordenamiento jurídico depende de una pluralidad de elementos clasificados en tres dimensiones: a) la Constitución deberá prever la solución de conflictos de naturaleza política entre los distintos órganos del Estado. En algunos casos, éstos se podrán resolver si el ordenamiento prevé que un órgano jurisdiccional resuelva dichas controversias haciendo uso de los mandatos constitucionales; b) que los órganos judiciales que posean la facultad de juzgar la legitimidad constitucional de las leyes (justicia constitucional), adopten una postura de *self-restraint* frente a las *political questions*; c) las normas constitucionales sean usadas en la argumentación política por los actores políticos, y que éstas sirvan para justificar decisiones y acciones.⁶¹

59. Riccardo GUASTINI, La constitucionalización del ordenamiento jurídico: caso italiano, *Id.*, T. Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, Cit. p. 161.

60. *Idem*: 162.

61. *Idem*: 163-164.

Por último, Guastini señala que tanto la rigidez constitucional como la garantía jurisdiccional de la Constitución son elementos indispensables, pues no se podrá concebir la constitucionalización del ordenamiento jurídico en caso de ausencia de alguno de ellos.⁶² Ya se han adelantado algunos comentarios con respecto a la rigidez constitucional y la garantía de la Constitución, siendo ambos elementos la cuenta pendiente que tiene el constitucionalismo con respecto al factor contramayoritario u objeción democrática que lleva a adoptar este tipo de medidas en sus versiones más estrictas. En otras palabras, a más Constitución y derechos, menos democracia.⁶³

62. *Idem*: 154.

63. Es importante señalar que la cuestión de la objeción democrática no es una preocupación reciente, sino que fue sentida en los albores del movimiento que dio vida al Estado liberal. Al respecto, Thomas Paine se mantuvo en contra de atar las manos a las generaciones futuras al considerar que: “Los derechos del hombre son los derechos de todas las generaciones de los hombres, y nadie puede monopolizarlos. Lo que merece continuar, continuará por su propio mérito, y en ello reside su seguridad, y no en condición alguna con la que se pretenda revestirlo. Cuando un hombre deja sus propiedades a sus herederos, no las vincula con una obligación de que hayan de aceptarlas. ¿Por qué, pues, hemos de hacer lo contrario por lo que respecta a las constituciones? Las mejores constituciones que cabría idear hoy en día de forma coherente con las circunstancias del momento actual pueden quedar muy lejos de la excelencia que pueden brindar el transcurso de unos años. Existe un alborar de la razón que se levanta sobre el hombre, en relación con los gobiernos, que no había aparecido anteriormente”. *Vid.* Thomas PAINE, *Derechos del hombre*, trad. F. Santos Fontanela, Alianza, Madrid, 1984, pp. 217-218; Luis PRIETO SANCHÍS, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Cit. pp. 140-141. Es categórica la afirmación de Andrés Ibáñez al mencionar que “a la soberanía popular le va mal con el Estado de Derecho”. La anterior afirmación es debido a los controles que contiene la Constitución y las leyes para evitar el peligro de las mayorías y por tanto que puedan desarrollar sus programas políticos. Andrés IBÁÑEZ PERFECTO, “Tangetopoli tiene traducción al castellano”, en Perfecto A. Ibáñez (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996, p. 104; En el constitucionalismo de nuestros tiempos, el concepto de soberanía desaparece. *Vid.* Gustavo ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil. Ley, principios, justicia*, Cit. pp. 10-14. En la teoría ferrajoliana se insiste también en el desvanecimiento de la soberanía, pues ha sido reemplazada por la Constitución como norma supraordenada a la legislación ordinaria y por un justicia constitucional. En palabras del propio autor: “ya no existe la soberanía interna, dado que todos los poderes públicos –incluso el legislativo y con él la llamada soberanía popular –están sujetos a la ley constitucional. Y tampoco existe ya, al menos en el plano jurídico, la soberanía externa, ya que los Estados sea han sometido al pactum subiectionis representado por el nuevo ordenamiento internacional nacido con la Carta de las Naciones Unidas y con la prohibición de la guerra y la obligación del respeto de los derechos fundamentales establecidos en ella”. Luigi FERRAJOLI, Juan

Ahora bien, continuando con los mentores de la etiqueta del neoconstitucionalismo, la Escuela genovesa advierte que la aparición del neologismo coincide con el debate entre Ronald Dworkin y Herbert Hart.⁶⁴ Así, la crítica formulada por el primero, versa sobre la incorporación de principios en los ordenamientos jurídicos de máxima jerarquía constitucional, por lo que “el Derecho no se distingue necesaria o conceptualmente de la moral, en cuanto incorpora principios comunes a ambos”.⁶⁵ Detengámonos en los puntos más relevantes de dicha controversia, para así identificar por qué se le reconoce como punto de partida del llamado neoconstitucionalismo.

A raíz de la publicación de *El concepto de Derecho* de H.L.A. Hart en 1961, da inicio a una fecunda reflexión en la teoría jurídica, pero, sobre todo, se propicia un debate tan interesante para el mundo jurídico por su opositor Ronald Dworkin, siendo éste, el principal contradictor de Hart.⁶⁶ La riqueza teórica del enfren-

RUIZ MANERO, *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*, Trotta, Madrid, 2012, p. 67; *Id.* “Democracia y garantismo”, p. 29; *Id.*, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. A. Greppi, A. Ibáñez, Trotta, Madrid, 1999, pp. 9-13. En contraste, con el objeto de recuperar el concepto de soberanía, así como del poder constituyente y una crítica a Ferrajoli sobre este punto, *Vid.*, Gianlugi PALOBELLA, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. Calvo González, Comares, Granada, 2000, pp. 97-114. Sobre este asunto profundizaremos más en el capítulo III cuando abordemos el tema de la rigidez constitucional y la justicia constitucional.

64. Mauro BARBERIS, *Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 231 y ss; *Id.*, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009, p. 260; *Id.*, “Ferrajoli o el neoconstitucionalismo no tomado en serio”, *Doxa*, núm. 34, p. 90, “Ronald Dworkin, asesto una fuerte crítica al positivismo jurídico tradicional, marcando la pauta para lo que hoy conocemos como ideología o teoría neoconstitucionalista” *Vid.*, Pedro SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Cit. p. 198.
65. Mauro BARBERIS, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, Cit. p. 260; *Id.* *Ética para juristas*, Cit. pp. 107-109.
66. En diversos pasajes se puede mostrar la cacería de brujas que inicia Ronald Dworkin contra la teoría positivista de Hart, baste apuntar lo siguiente como prueba: “Me propongo examinar la solidez de los fundamentos del positivismo jurídico, particularmente en la poderosa forma que le ha dado el profesor H.L.A. Hart. Opté por concentrarme en su posición debido no solamente a la claridad y elegancia de la misma, sino porque aquí, como en casi cualquier otro ámbito de la filosofía del derecho, un pensamiento constructivo debe partir de la consideración de los puntos de vista de Hart”. En estricto, el primer artículo que Dworkin publica en contra del positivismo analítico de Hart, se publicó en 1967 con el nombre “The model of Rules”,

tamiento entre ambos doctrinistas ha dejado numerosas publicaciones en defensa de uno o de otro autores, que a finales del siglo pasado ha pugnado por ser un paradigma dominante.⁶⁷

Pues bien, son tres las tesis que defiende el positivismo jurídico de Hart que, a su vez, son identificadas y debatidas por su contrincante Dworkin, a saber: la separación conceptual del derecho y la moral, la tesis de las fuentes sociales y de la discrecionalidad judicial. La primera arguye que, aunque existen importantes conexiones entre el derecho y la moral, Hart tiene claro que esta conexión se atribuye de manera contingente y no necesaria. Así, realiza una clara distinción entre los antiguos positivistas como Bentham y Austin, quienes sostenían la tesis relacionada con el derecho que es y el derecho que debe ser;⁶⁸ la segunda tesis positivista de Hart

University of Chicago Law Review, vol. 35, núm. 14. Dicho artículo fue reeditado en 1977 en su libro *Los derechos en serio*, con el capítulo el modelo de las reglas. Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, trad. Marta Gustavino, Ariel, Madrid, 2012, pp. 65, 72. Existe traducción al castellano del primer artículo en debate. *Vid.* “¿Es el derecho un sistema de normas?”, trad. Javier S. de los Terreros, en Ronald Dworkin, *La filosofía del derecho*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2014, pp. 107-159.

67. Sin el ánimo de ser exhaustivos, puede revisarse al respecto: César RODRÍGUEZ, “Teoría del derecho y decisión judicial. En torno al debate entre H.L.A Hart y R. Dworkin”, en César Rodríguez, *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, 5ª reimpresión, Siglo del hombre editores. Universidad de los Andes, 2005, p. 16. Algunas de las obras en las que se puede observar, el impacto doctrinario del enfrentamiento, pero sobre todo, el interés jurídico y filosófico. *Vid.*, Carlos Santiago NINO, *La validez del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1988, pp. 145-174; José Antonio RAMOS, *La regla de reconocimiento en la teoría jurídica de H.L.A. Hart: un intento de configuración del derecho como sistema normativo autónomo*, Tecnos, Madrid, 1989; A.CALSAMIGLIA, “Ensayo sobre Dworkin”, en Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, trad. Gustavino Marta, Ariel, Madrid, 2012, pp. 9-29; Juan Ramón de PÁRAMO, *H.L.A. Hart y la teoría analítica del Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, capítulos v y vi, 1984; Gregorio PECES-BARBA, “Prólogo”, en Juan R. de Páramo, *H.L.A. y la teoría analítica del Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. xv-xxv; Claudina ORUNESU, *Positivismo jurídico y sistemas constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 213-257.
68. L.A. Hart HERBERT, *Post scriptum al concepto de derecho*, trad. Tamayo y Salmorán R., Universidad Nacional Autónoma de Derecho, México, 2000, pp. 49-50. Véase también la conferencia pronunciada por el profesor Hart en la Universidad Autónoma de Madrid el 29 de octubre de 1979. HERBERT L.A. Hart., “El nuevo desafío del positivismo jurídico”, trad. Liborio Hierro, Francisco Laporta y Ramón J. Páramo, *Sistema*, núm. 36, 1980, pp. 4-5; *Id.*, “El positivismo y la independencia entre el derecho y la moral”, trad. Javier Sainz de los Terreros, en Ronald Dworkin (comp.), *La filosofía del derecho*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica de México, México,

se refiere a las fuentes sociales del derecho. El autor sostiene que para que el Derecho exista, debe haber algún tipo de herramienta o práctica social en las que se incluyan tanto jueces como ciudadanos llevando a cabo un proceso para que se determinen criterios últimos de validez jurídica, siendo pues, estos criterios, las fuentes últimas del derecho;⁶⁹ por otro lado, la tercera tesis del positivismo jurídico denominada discrecionalidad judicial, señala que existen casos no previstos y por tanto no están regulados en el sistema jurídico, lo que provoca que el derecho sea parcialmente indeterminado. Así, para los casos que no estén previstos en el

2012, pp. 67-106. Para Bentham hay dos posiciones al respecto sobre una cuestión jurídica: la del expositor y la del censor. Para el primero corresponde la explicación de lo que la ley y determinar los hechos, rigiendo en la esfera de su competencia; el censor indicará lo que la ley debe ser, así como discutir las razones, influenciadas por sus emociones. Para finalizar el argumento, Bentham señala: "El ser del Derecho es, en los diferentes países, enteramente distinto, mientras que lo que debe ser es, en todos los países, muy semejante. Por eso, el expositor es siempre ciudadano de uno y otro país en particular, en tanto que el censor es o debe ser ciudadano del mundo". La distinción de uno y otro es tajante. Mientras que el expositor está ocupado en describir el sistema jurídico, éste deberá también incluir leyes aunque fueran moralmente malas. Por su parte, el expositor tendrá una función prescriptiva, propia de la moral crítica. Jeremy BENTHAM, *Fragmento sobre el gobierno*, trad. Julian Larios Ramos, Aguilar, Madrid, 1976, pp. 8-9. Por parte, John Austin quien fuera discípulo de Bentham, señala que: "la existencia del derecho es una cosa; su mérito o demérito, otra". La cita la realizó Hart en la conferencia pronunciada en 1979 en la Autónoma de Madrid, ya citada arriba. John AUSTIN, *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*, trad. Felipe González Vicen, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, pp. 38-39.

69. Hart se refiere a la regla de reconocimiento que él acuña, que, a su vez, es similar a la idea kelseniana de la norma fundamental. Sin embargo Hart, a diferencia de Kelsen, señala que la regla de reconocimiento tiene naturaleza de una regla consuetudinaria y no una mera hipótesis como la norma fundamental. L.A. Hart HERBERT, "El nuevo desafío del positivismo jurídico", Cit. p. 8; Kelsen parte de la norma fundamental como una norma hipotética, adquiriendo su validez por ser una primera Constitución, que históricamente fue establecida por un usurpador o por alguna especie de asamblea. "La validez de esta primera Constitución es el supuesto último, el postulado final de que depende la validez de todas las normas de nuestro sistema jurídico. Se prescribe que debe uno conducirse en la forma en que la ordenaron el individuo o los individuos que establecieron la primera Constitución. Esta es la norma fundamental del orden jurídico en cuestión. El documento que encierra la primera Constitución es una Constitución verdadera, una norma obligatoria, sólo a condición de que la norma básica se suponga válida." Hans KELSEN, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 133-135; Juan Antonio GARCÍA AMADO, *Hans Kelsen y la norma fundamental*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 27.

ordenamiento, el juez crea nuevo derecho y aplica a su vez el derecho establecido.⁷⁰

Frente a la tesis positivista de Hart da inicio un debate en el que Dworkin asesta una exhaustiva crítica con respecto a los tres postulados arriba mencionados. Por tanto, la disputa se enfoca en las siguientes cuestiones: ¿qué tipo de normas conforman el ordenamiento jurídico? y ¿de qué forma se pueden identificar los enunciados jurídicos?⁷¹ Para hacer frente a las tesis hartianas, Dworkin se centra en rechazar la regla de reconocimiento de Hart, herramienta que utiliza este último para dar vida a su concepción del sistema jurídico.⁷² En contraste, para Dworkin, la regla de reconocimiento proporciona los criterios formales relativos al origen o, en términos del autor, del *pedigree* de las normas y es así como éstas han de ser consideradas como normas jurídicas, pero, para él, el esquema de principios por los que se conforma el ordenamiento, no responde a un modelo meramente formal, sino que el carácter jurídico será determinado por su contenido. Da tal forma, Dworkin señala que la regla de reconocimiento de Hart, no podría dar cuenta de la realidad de los ordenamientos jurídicos, es decir, no describiría de forma adecuada la estructura y el funcionamiento

70. HERBERT L.A. Hart., “El nuevo desafío del positivismo jurídico”, Cit. pp. 5-6.

71. Es importante advertir lo apuntado por César Rodríguez con respecto a las coordenadas metodológicas que Hart y Dworkin utilizan para debatir sus tesis. Así, para el primero, utilícense ejemplos de la jurisdicción inglesa, por su parte Dworkin se hace de la experiencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. César RODRÍGUEZ, *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, Cit. p. 19.

72. Para que una norma sea válida en la teoría de Hart, significa que satisface los requerimientos establecidos por la regla de reconocimiento. Vid. L.A. Hart HERBERT, *El concepto de derecho*, 2ª edición, trad. Genaro Carrijo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2007, pp.125-137. La importancia de la regla de reconocimiento es significativa, pues precisamente es la que permite hablar del Derecho como sistema. Vid. Rafael ESCUDERO ALDAY, *Positivismo y moral interna del Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 97. Albert Calsamiglia sostiene al respecto que “uno de los objetivos fundamentales de Hart –y también de su escuela– fue establecer los límites del derecho y distinguir los elementos jurídicos de los extrajurídicos. Su regla de reconocimiento se construye precisamente para identificar el derecho”. Albert CALSAMIGLIA, “Postpositivismo”, *Doxa*, núm. 21, 1998, p. 211; La función que cumple la regla de reconocimiento es pues identificadora y se complementa a su vez con su función delimitadora. Vid. Gregorio ROBLES MORCHÓN, “Hart: algunos puntos críticos”, *Doxa*, núm. 21, 1998, p. 399.

to del derecho.⁷³ Con el argumento de los principios, Dworkin desmonta cada uno de los postulados positivistas y rechazando, en primer lugar, la separación conceptual entre derecho y moral, ya que los principios que están en los modelos jurídicos, son principios morales, por lo que el Derecho se identifica con un determinado contenido moral. Con respecto a la tesis de las fuentes sociales, los principios serán requisito para el test de validez de la regla de reconocimiento, por tanto, desde la perspectiva positivista, éste queda incompleto para dar cuenta de la realidad jurídica. Por último, con respecto a la discrecionalidad jurídica, Dworkin argumenta que el papel del juez es determinante, ya que los principios al ser parte de todo el sistema jurídico, no dan margen de discrecionalidad al juzgador.⁷⁴

-
73. Por principio, Dworkin entiende “un estándar que ha de ser observado, no por que favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”. Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Cit. pp. 72-83, 94-101. El error fundamental de la regla de reconocimiento es que sólo considera el Derecho como un conjunto de reglas jurídicas, por lo que sería insuficiente seguir aceptando dicho mecanismo sin la incorporación de la prueba del contenido. Así, un concepto de Derecho deberá asumir la existencia de un deber prescriptivo y no solamente descriptivo, formulando así un juicio de valor con respecto a la moral. Juan Ramón DE PARAMO ARGÜELLES, *H.L.A. Hart y la teoría analítica del Derecho*, Cit. pp. 380-381.
74. Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Cit. pp. 130-134; postura similar se recoge en otro autor considerado neoconstitucionalista. Robert ALEXANDER, *El concepto y la validez del Derecho*, trad. J. Malem, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 17. Es por demás conocido que Hart respondió a los embates de Dworkin en su famoso Potscript, que, entre otras cuestiones, propugna por un *soft positivism*, que es considerado como el punto de partida de posturas como el positivismo incluyente. Sobre este asunto volveremos en el capítulo II. Vid. L.A. Hart HERBERT, *Post scriptum al concepto de derecho*, Cit. pp. 50 y ss; *Id.* “El nuevo desafío al positivismo jurídico”, Cit. pp. 3-18; Susanna POZZOLO, “Reflessioni su inclusive e soft positivism”, *Analisi e diritto*, 1998, pp. 229-230. Al respecto Vid. Rafael ESCUDERO ALDAY, *Los calificativos del positivismo jurídico. El debate sobre la incorporación de la moral*, Thomson Civitas, Madrid, 2004, pp. 24-25; *Id.*, “Ronald Dworkin y el positivismo jurídico incluyente: dos posiciones muy cercanas”, en J. A. Ramos Pascua, M. A. Ródilla González (eds.), *El positivismo jurídico a examen. Estudios en Homenaje a José Delgado Pinto*, Universidad de Salamanca, España, 2006, pp. 303-319. Para Mitrophanus existen dos versiones del *Soft positivism*. La primera versión permite que la moral pueda determinar la existencia de la ley vigente y, para la segunda versión, permite que la moral pueda determinar tanto la existencia y el contenido de la ley. Vid. MITROPHANUS, “Soft positivism”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 17, 1997, pp. 621-641. Una versión cronológica del debate Hart-Dworkin puede verse en la obra de César RODRÍGUEZ, *La decisión judicial. El Debate Hart-*

Así pues, lo anterior es en términos muy generales, las coordenadas por las que se desenvuelve el debate entre Hart y Dworkin. Es digno de mención también, que los postulados que conforman las distintas tesis aquí vertidas, son por demás complejos y exhaustivos, dando lugar a la defensa de una y otra postura por los mismos autores.⁷⁵ Por lo pronto, nos interesa subrayar que para las distintas versiones del neoconstitucionalismo, el debate teórico aquí expuesto fungirá de plataforma teórica capitaneada y motivada por Dworkin.

Nos hemos dado a la tarea de exponer cómo ha surgido la etiqueta del neoconstitucionalismo, y se ha visto que es una invención de la Escuela de Génova, principalmente acuñada por Susanna Pozzolo. Asimismo, se abordó de forma muy general el debate teórico sostenido entre Hart y Dworkin, pues éste es considerado el punto de partida de las teorías neoconstitucionalistas, siendo Dworkin uno de sus principales exponentes. Dicho lo anterior, nos disponemos a resolver el objetivo por el que se ha creado el término del neoconstitucionalismo, del que para empezar sabemos que ha servido de cajón de sastre para aglutinar distintas versiones y propuestas teóricas. Para responder lo anterior nos centraremos en lo que dictan los propios mentores del neologismo: Comanducci, Pozzolo y Barberis, sin renunciar a reflexiones de otros autores al respecto.

Esencialmente, el término neoconstitucionalismo tiene como uno de sus propósitos destacar los rasgos que ofrece el fenómeno de la constitucionalización del ordenamiento ya antes descrito. Así, el neoconstitucionalismo se incrusta en el análisis de los sistemas jurídicos modernos en el momento en que se utiliza la Constitución como vehículo para la doctrina de los derechos humanos, lo que conduce a fórmulas institucionales o diseños más o menos

Dworkin, Cit. pp. 15-84; Cristóbal ORREGO SANCHÉZ, *H.L.A. Hart. Abogado del positivismo jurídico*, Eunsa, España, 1997, pp. 84-90.

75. Remitimos nuevamente la obra de César Rodríguez, pues según nuestra consideración, expone de forma muy clara las principales coordenadas del debate, así como las distintas réplicas y contra-réplicas de ambos autores. César RODRÍGUEZ, *La decisión judicial. El Debate Hart-Dworkin*, Cit. pp. 15-84; al respecto, Vid. Roberto M. JIMÉNÉZ CANO, *Una metateoría del positivismo jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 173-188.

democráticos. Esta característica se puede rastrear en las constituciones posteriores a la segunda mitad del siglo xx, donde figura un catálogo de derechos humanos “desafiante”, pero de tendencia semántica vaga e imprecisa.⁷⁶

En todo caso, es evidente que nos encontramos con un término cuya finalidad es promover la discusión de los diversos desafíos en torno a los múltiples aspectos jurídico-institucionales que presentan como novedad los nuevos sistemas jurídicos, tal como lo señala García Figueroa al mencionar que: “La idea central es que el derecho ha cambiado y eso exige que la teoría del Derecho refleje esos cambios”.⁷⁷ Lo anterior, es cierto, pero también problemático. Es cierto en razón de que la teoría del Derecho tendrá que dar respuesta a la arquitectura de los ordenamientos jurídicos de reciente creación; sin embargo, de lo que estamos seguros es que las constituciones de la segunda mitad de siglo pasado presentan cambios o novedades jurídico-institucionales con respecto a sus antecesoras y, en consecuencia, lo que habría cambiado es la Constitución y no la teoría. Al respecto, habrá que preguntarse si la teoría puede o no explicar los actuales ordenamientos jurídicos. Es precisamente en este punto donde las distintas versiones neoconstitucionalistas acuñan un cierto modelo antipositivista de aproximarse al Derecho, rechazando ser una postura de las filas del iusnaturalismo y objetando también ser de la bancada post-positivista. Será, entonces, un punto de desencuentro, ya que el neoconstitucionalismo desde una versión puede significar el punto intermedio entre el

76. Mauro BARBERIS, *Manuale de filosofia del diritto*, G. Giappichelli, Cit. p. 37; Susanna POZZOLO, “Notas al margen para una historia del neoconstitucionalismo”, Cit. p. 19.

77. Alfonso GARCÍA FIGUEROA, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al Derecho a través de los derechos*, Cit. p. 60. Es por demás interesante la visión de un constitucionalista con respecto al neoconstitucionalismo: “neoconstitucionalismo es, en primer lugar, un término acuñado para introducir y plantear en el terreno de la filosofía jurídica una discusión a propósito de los desafíos que diversos aspectos del funcionamiento de los sistemas constitucionales actuales lanzan a la teoría del derecho tradicional”. Vid. Ma. Ángeles AHUMADA, “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo. (A propósito de “constitucionalización y neoconstitucionalismo” de Paolo Comanducci)”, Cit. p. 134.

positivismo jurídico y el iusnaturalismo,⁷⁸ o también (desde otra perspectiva) el positivismo jurídico de nuestros días.⁷⁹

La empresa neoconstitucionalista está, pues, formada por varios socios que discuten problemas de filosofía política en lo concerniente a buscar una mejor organización de las instituciones democráticas; asimismo, esta empresa debate en torno a lo que debemos entender por Derecho y cómo se explica con relación a la moral, así como cómo plantearse la función de la ciencia jurídica con respecto a los sistemas jurídicos modernos; y en relación con la discusiones teóricas referentes a la naturaleza que guarda la interpretación de las normas.⁸⁰

Reflexiones finales

Pareciera que nos encontramos en un laberinto de posibilidades en torno a la figura de los neoconstitucionalismos, donde las distintas versiones complican la formación de un criterio común. Sin embargo, al menos es posible identificar que el neoconstitucional-

78. Susanna POZZOLO, *Neoconstituzionalismo e positivismo giuridico*, Cit. pp. 10-11; *Id.* Se hace evidente que la etiqueta propuesta por la escuela genovesa es utilizada por los propios mentores para hacer frente a los postulados neoconstitucionalistas desde una coordenada del positivismo metodológico. La inclinación por este tipo de positivismo puede observarse en Barberis al señalar que: “Los derechos humanos siguen siendo un desafío para el positivismo jurídico: quizá no para el positivismo metodológico, la actitud avalorativa frente al Derecho, pero sí para el llamado positivismo teórico”. Mauro BARBERIS, “Los derechos humanos como adquisición evolutiva”, *Doxa*, núm. 36, 2013, p. 26.

79. Paolo COMANDUCCI, “Constitucionalización y neoconstitucionalismo”, Cit. p. 100. Susanna Pozzolo señala que un desliz significativo del neoconstitucionalismo es que éste sea considerado como un constitucionalismo *tou court*, en otras palabras, un constitucionalismo en general. Susanna POZZOLO, “Notas al margen para una historia del neoconstitucionalismo”, Cit. p. 16; *Id.* “Metacrítica del neocostituzionalismo. Una riposta ai critici di neocostituzionalismo e positivismo giuridico”, *Diritto & questione pubbliche*, núm. 3, 2003, p. 52. Desde una perspectiva crítica, Ferrajoli señala en contra de quienes aseguran que el neoconstitucionalismo puede erigirse como una nueva teoría alternativa entre el positivismo jurídico y el iusnaturalismo, que el neoconstitucionalismo no es que deje ser positivismo jurídico, sino que se convierte en un positivismo jurídico crítico. *Vid.* Luigi FERRAJOLI, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, trad. L. Córdova, P. Salazar, *Isonomía*, núm. 16, 2002, p. 16.

80. Luis PRIETO SANCHÍS, “Neoconstitucionalismos. Un catálogo de problemas y argumentos”, Cit. p. 24.

lismo en un sentido *general*, se establece en un modelo de derecho que se ha denominado *Estado Constitucional de Derecho*.⁸¹ Al respecto, habrá que considerar qué relación guarda este modelo con el Estado de derecho, ya sea en términos de ruptura, o perfeccionamiento de este último.⁸²

Por otro lado, hay que mencionar que los postulados neoconstitucionalistas se presentan como una teoría antipositivista, siendo los principios los arietes de batalla en contra de las tesis positivistas. En todo caso, el debate entre Hart y Dworkin es la plataforma de análisis del neoconstitucionalismo utilizada como tercera vía teórica entre el iusnaturalismo y el positivismo jurídico,⁸³ o, como ya se ha apuntado, para contrastar al neoconstitucionalismo como el positivismo jurídico de nuestros días.⁸⁴ Así, habrá que diferenciar entre los neoconstitucionalistas que consideran que el objeto de estudio es el único que ha cambiado y, por tanto, puede ser explicado por el mismo método; empero, habrá neoconstitucionalistas que consideren que, como el objeto ha cambiado, el método

-
81. Sobre este punto remitimos a la distinción que lleva a cabo Ferrajoli y sus posteriores explicación y diferenciación de tres tipos de modelos: jurisprudencial, legislativo y constitucional. Vid. Luigi FERRAJOLI, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Cit. p. 17; *Id.*, "Pasado y futuro del Estado de Derecho", trad. Allegue Pilar, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, pp. 13-29; distinción similar expone Fioravanti: Estado jurisdiccional, Estado legislativo y Estado constitucional. Vid. Maurizio FIORAVANTI, "Estado y constitución", *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derechos*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2004, pp. 13-29; Mauro BARBERIS, *Ética para juristas*, Cit. pp. 150-161.
 82. Francisco Javier ANSUÁTEGUI ROIG, *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*, Cit. pp. 257-277; *Id.* "El Estado constitucional: apuntes para una comprensión de su significado histórico", *Revista de Historiografía*, 99, v. 02, 2008, pp. 81-90.
 83. El propio Hart señala la pretensión del neoconstitucionalismo de postrarse como una tercera vía entre el derecho natural y el positivismo. Más adelante veremos la crítica al respecto y la postura del autor desde el *soft positivism* que él acuña. Vid. L.A. Hart HERBERT, "El nuevo desafío al positivismo jurídico", Cit. p. 5.
 84. Tal como afirma el propio Ferrajoli que el constitucionalismo puede bien ser configurado como un complemento del positivismo jurídico, representando al positivismo en su forma más extrema y acabada. Vid. Luigi FERRAJOLI, "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", Cit. pp. 7-8.

ya no es capaz de dar cuenta de la realidad constitucional que se vive, por lo que se hace necesario cambiar la metodología.⁸⁵

Lo anterior es de vital trascendencia, ya que las tensiones que se suscitan en el ámbito de la teoría del Derecho (sea cual fue el resultado) conducen a diseños institucionales que ponen en conflicto aspectos de la filosofía política. Así, los actuales ordenamientos constitucionales presentan (además de un alto contenido de principios) cláusulas de rigidez constitucional y una justicia constitucional que no son menos problemáticas. Se habla de un cambio en la concepción de democracia, de ser una versión meramente formal por una perspectiva sustancial, que sitúa los derechos por encima de las mayorías.⁸⁶

Con respecto a la rigidez constitucional, existen versiones que anulan cualquier posibilidad de modificación constitucional y desencadenan objeciones importantes en la vida democrática de un Estado. Así también, no es menos problemático el diseño institucional de la justicia constitucional, pues las constituciones del neoconstitucionalismo pretenden en todo caso limitar la actuación política del legislador y posicionan al juez como el auténtico protagonista del sistema y último intérprete de los derechos.⁸⁷

-
85. Seguimos la distinción que proporciona García Figueroa entre neoconstitucionalistas normativos y neoconstitucionalistas conceptuales. Alfonso GARCÍA FIGUEROA, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalistas al Derecho a través de los derechos*, Cit. pp. 80-85. Más arriba ya se había dicho algo al respecto, sobre todo la posición de Laporta desde una defensa al legalismo. Vid. Francisco LAPORTA, "Imperio de la ley y constitucionalismo. Un diálogo entre Manuel Atienza y Francisco Laporta", *Revista de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú*, 68, 2008, pp. 320-321. En otra obra del autor, ha afirmado que "menos neoconstitucionalismo y más neocodificación". Evidentemente, en defensa o reinención de la ley, frente a su desplazamiento por la Constitución materializada. Francisco LAPORTA, *El imperio de ley una visión actual*, Cit. p.167.
86. Luigi FERRAJOLI, "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", Cit. pp. 17-18; *Id.* "Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero", trad. Nicolás Guzmán, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, 19, 2003, pp. 227-240; Roberto M. JIMÉNEZ CANO, *Una metateoría del positivismo jurídico*, Cit. pp. 96-97.
87. La petrificación constitucional puede verse en los señalamientos teóricos de Garzón Valdés con su "coto vedado" y en Ferrajoli con la fórmula de la "esfera de lo indecible". Ernesto GARZÓN VALDÉS "Consenso, racionalidad y legitimidad" en E. Garzón Valdés, *Derecho, ética y política*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993; *Id.* "El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías", *Isonomía*, 12, 2000, pp. 7-34. *Id.* "Algo más acerca del coto

Uno de los mayores retos del constitucionalismo moderno, o neoconstitucionalismo, será resolver la discordia que se vive en el seno de las constituciones modernas entre la Constitución, derechos y democracia, siendo esta última la más minimizada. De ahí la pertinencia del presente estudio, que, en todo caso, expone algunos de los problemas capitales que se viven en los sistemas jurídicos contemporáneos.

Por último, es necesario mencionar que lo que se ha pretendido es brindar una suerte de panorama general de los diferentes contextos y dificultades en que se emplea el término neoconstitucionalismo, buscando ser el una pequeña aportación a un debate que aún está por resolverse.

Bibliografía

- AHUMADA María A., “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo”, en Paolo Comanducci (ed.), *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009.
- ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del Derecho*, trad. Malem J., Gedisa, Barcelona, 1997.
- _____, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- _____, *Teoría de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco J., *Razón y voluntad en el Estado de Derecho. Un enfoque filosófico-jurídico*, Dykinson, 2013.
- _____, “El Estado constitucional: apuntes para una comprensión de su significado histórico”, *Revista de Historiografía*, 99, v. 02, 2008.
- _____, “Positivismos jurídicos y sistemas mixtos”, en J. A. Ramos Pascua y M. Á. Rodilla González (Eds.), *El positivismo jurídico a examen. Estudios en homenaje a José Delgado Pinto*, Universidad de Salamanca, España, 2006.

vedado”, *Doxa*, 6, 1989, pp. 209-213; *Id.* “El papel del poder judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, 18, 2003, pp. 27-46; Luigi FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, 2ª edición, Trotta, Madrid, 2010, pp. 102-109; *Id.* “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, *Cit.* pp. 8-9.

- ATIENZA, Manuel, “Argumentación y Constitución”, en J. Aguiló Regla, M. Atienza, J. Ruíz Manero, *Fragmentos para una teoría de la Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.
- _____, *El sentido del derecho*, Ariel, Barcelona, 2001.
- AUSTIN, John, *Sobre la utilidad del estudio de la jurisprudencia*, trad. Felipe González Vicen, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.
- BARBERIS, Mauro, “Los derechos humanos como adquisición evolutiva”, *Doxa*, n° 36, 2013.
- _____, “el neoconstitucionalismo, Third Theory of Law”, en Susanna Pozzolo (ed.) *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, Palestra, Perú, 2011.
- _____, “Ferrajoli o el neoconstitucionalismo no tomado en serio”, *Doxa*, 34, 2011.
- _____, *Giuristi e filosofi. Una storia della filosofia del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- _____, *Manuale de filosofía del diritto*, G. Giappichelli, Torino, 2011.
- _____, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, en M. Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, *Ética para juristas*, trad. Á. Núñez Vaquero, Trotta, Madrid, 2008.
- BARBERIS, Mauro, *Ética para juristas*, trad. Núñez Vaquero Á., Trotta, Madrid, 2008.
- BAYÓN, Juan Carlos, “Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo”, en Jerónimo Betegón, Juan R. de Parámo, Francisco Laporta, L. Prieto Sanchís (coord.) *Constitución y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- _____, “el constitucionalismo tiene una espinosa cuenta pendiente en relación con la objeción *contramayoritaria*. Derechos, democracia y Constitución”, en Laporta J. Francisco, *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- BENTHAM, Jeremy, *Fragmento sobre el gobierno*, Julián Larios Ramos, Aguilar, Madrid, 1976.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*, Universidad Externado, Colombia, 2009.
- _____, “Refutación y defensa del neoconstitucionalismo”, en Miguel Carbonell (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2007.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *La configuración del concepto de Constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana*, Universidad Santiago de Compostela, Barcelona, 1996.

- _____, *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1994.
- CALSAMIGLIA, Albert, “Ensayo sobre Dworkin”, en Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, trad., Gustavino Marta, Ariel, Madrid, 2012.
- _____, “Postpositivismo”, *Doxa*, 21, 1998.
- CARBONELL, Miguel, “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”, en Carbonell y García Jaramillo (ed.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010.
- _____, “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”, en Miguel Carbonell, (ed.) *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, “El neoconstitucionalismo en su laberinto”, en Miguel Carbonell, *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2004.
- COMANDUCCI, Paolo, “Modelos de interpretación de la Constitución”, en Miguel Carbonell (comp.) *Teoría de la Constitución*, 5ª edición, Porrúa, México, 2012.
- _____, “Constitucionalización y neoconstitucionalismo”, Id., Paolo Comanducci, *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, Fundación Coloquio europeo, Madrid, 2009.
- _____, “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico”, en Miguel Carbonell (ed.) *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2003.
- _____, “Las conexiones entre derecho y la moral”, *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año 8, Núm. 12, 2003.
- _____, “The Origins of Italian Constitutionalism”, documento presentado en el encuentro *The Constitution of the United States: American and Europe Perspectives*, en la Universidad de Virginia, Charlottesville, noviembre de 1987. Cita recuperada en Salazar Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Cit., p. 91 nota. 49.
- CUENCA GÓMEZ, Patricia., *El sistema jurídico como sistema normativo mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, 2008.
- DE PÁRAMO, Juan Ramón, *H.L.A. Hart y la teoría analítica del Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- DWORKIN, Ronald, “¿Es el derecho un sistema de normas?”, trad. Javier S. de los Terreros, en Ronald Dworkin, *La filosofía del derecho*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2014.
- _____, *Los derechos en serio*, trad. M. Guastavino, Ariel, Barcelona, 2012.
- _____, *Una cuestión de principios*, trad. V. Boschioli, Siglo XXI, Argentina, 2012.
- _____, “Response”, *Boston University Law Review*, vol. 90, 2010.

- _____, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, trad. G. Weikert., Paidós, España, 2007.
- _____, “La lectura moral de la Constitución y la premisa mayoritaria”, trad. Flores B. Imer., *Cuestiones Constitucionales*, 7, 2002.
- ESCUADERO ALDAY, Rafael, “Ronald Dworkin y el positivismo jurídico incluyente: dos posiciones muy cercanas”, en J. A. Ramos Pascua, M. A. Ródilla González (eds.), *El positivismo jurídico a examen. Estudios en Homenaje a José Delgado Pinto*, Universidad de Salamanca, España, 2006.
- _____, *Los calificativos del positivismo jurídico. El debate sobre la incorporación de la moral*, Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- _____, *Positivismo y moral interna del Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- FERRAJOLI, Luigi, *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. P. Andrés Ibáñez, Trotta, Madrid, 2014.
- _____, “Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista”, trad. Nicolás Guzmán, *Doxa*, 34, 2011.
- _____, *Democracia y garantismo*, 2ª edición, Trotta, Madrid, 2010.
- _____, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, trad. Pilar Allegue, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2003.
- _____, “Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero”, trad. Nicolás Guzmán, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, 19, 2003.
- _____, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, trad. L. Córdova P. Salazar, *Isonomía*, 16, 2002.
- _____, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. A. Greppi, A. Ibáñez, Trotta, Madrid, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, Juan RUIZ MANERO, *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*, Trotta, Madrid, 2012.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. A. Mora Cañada, M. Martínez Neira, Trotta, 2014.
- _____, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, trad., M. Martínez Neira, 6ª edición, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, “Estado y constitución”, *El estado moderno en Europa. Instituciones y derechos*, trad. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2004.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Hans Kelsen y la norma fundamental*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ª edición, Thomson Reuters, Madrid, 2006.
- _____, *La Constitución como norma jurídica*, en Alberto Predieri, Eduardo Enterría, *La Constitución Española de 1978*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1988.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, “La teoría del Derecho en tiempos de constitucionalismo”, en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, *Criaturas de la moralidad. Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, “Neoconstitucionalismo: dos (o tres) perros para un solo collar. Notas a propósito del constitucionalismo juspositivista de Luigi Ferrajoli”, *Doxa*, 34, 2011.
- _____, “El paradigma jurídico del neoconstitucionalismo. Un análisis metateórico y una propuesta de desarrollo” en: Alfonso García Figueroa, *Racionalidad y Derecho* (coord.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- _____, *Principios y positivismo jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- GARCIA FIGUEROA, Jaramillo, “Los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción”, en Miguel Carbonell, Jaramillo García (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010.
- GARZÓN VALDÉS, “Los límites de la justicia constitucional: el Tribunal Constitucional entre jurisdicción y legislación”, en F. Laporta (ed.), *Constitución: problemas filosóficos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2003.
- _____, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1993.
- _____, “Algo más acerca del coto vedado”, *Doxa*, 6, 1989.
- _____, “Acerca de las limitaciones jurídicas del soberano”, en E. Bulygin, M. Farrell, C. Nino, E. Rabossi (coord.), *El lenguaje del derecho. Homenaje a Genaro R. Carrio*, Abeledo-Perrot, 1983.
- GUASTINI, Riccardo, “Sobre el concepto de Constitución”, en Miguel Carbonell (comp.) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª edición, Porrúa, México, 2012.
- _____, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, 4ª edición, Fontamara, México, 2013.
- _____, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. Beltrán Ferrer, Gedisa, Barcelona, 1999.

- HART, Herbert L.A., “El positivismo y la independencia entre el derecho y la moral”, trad. Javier de los Terreros Sainz, en Ronald Dworkin (comp.), *La filosofía del derecho*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2012.
- _____, *El concepto de derecho*, 2ª edición, trad., Genaro Carrio, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2007.
- _____, *Post scriptum al concepto de derecho*, trad., R. Tamayo y Salmorán, Universidad Nacional Autónoma de Derecho, México, 2000.
- _____, “El nuevo desafío del positivismo jurídico”, trad., Liborio Hierro, Francisco Laporta y Ramón J. Páramo, *Sistema*, 36, 1980.
- IBÁÑEZ PERFECTO, Andrés, “Tangetopoli tiene traducción al castellano”, en Perfecto A. Ibáñez (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996.
- JIMENÉZ CANO, Roberto M., *Una metateoría del positivismo jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2008.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- KONRAD, Hesse, “Significado de los derechos fundamentales”, en Ernst Bend y otros (eds.), *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- LAPORTA, Francisco, “Imperio de la ley y constitucionalismo. Un diálogo entre Manuel Atienza y Francisco Laporta”, *Revista de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú*, 68, 2008.
- _____, *El imperio de ley una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.
- LORA de Pablo, “Luigi Ferrajoli y el constitucionalismo fortísimo”, en Miguel Carbonell, Pedro Salazar Ugarte (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Madrid, 2005.
- MACLIWAIN, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, trad. Solozábal Echavarría, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- MARGIOTTA, C., “Bobbio e Matteucci su costituzionalismo e positivismo giuridico. Con una lettera di Norberto Bobbio a Incola Matteucci”, *Materiali per una storia della cultura giuridica* 2, 2000.
- MATTEUCCI, Nicola, *Organización del poder y libertad*, trad. Roig Ansuátegui y Neira Martínez, Trotta, Madrid, 1998.
- _____, “Positivismo giuridico e costituzionalismo”, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3, 1963.
- MICAELA ALTERIO, Ana, “Constitucionalismo contemporáneo a debate”, *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 2014.
- MITROPHANUS, Eleni, “Soft positivism”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 17, 1997.

- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, trad. M.V.M., Lex Nova, Madrid, 2008, Tomo I.
- NINO, Carlos Santiago, *Derecho, moral y política. Una revisión a la teoría general del derecho*, Siglo XXI, Argentina, 2014.
- _____, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2002.
- _____, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.
- _____, “Sobre los derechos morales”, *Doxa*, 7, 1990; Id., “La filosofía del control judicial de constitucionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, 1989.
- _____, *La validez del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1988.
- ORREGO SANCHÉZ, Cristóbal, *H.L.A. Hart. Abogado del positivismo jurídico*, Eunsa, España, 1997.
- ORUNESU, Claudina, *Positivismo jurídico y sistemas constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- PAINE, Thomas, *Derechos del hombre*, trad., Santos Fontanela, Alianza, Madrid, 1984.
- PALOBELLA, Gianlugi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad., Calvo González, Comares, Granada, 2000.
- PECES-BARBA, Gregorio, “Prólogo”, en Juan R. de Páramo, *H.L.A. La teoría analítica del Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- POZZOLO, Susanna, “Notas al margen de una historia del neoconstitucionalismo”, en Susanna Pozzolo (ed.), *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, Palestra, Lima, 2011.
- _____, “La concepción neoconstitucionalista de la Constitución”, en Miguel Carbonell, Jaramillo García (eds.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, 2010.
- _____, “Un constitucionalismo ambiguo”, en Carbonell Miguel, *Neoconstitucionalismo (s)*, 4ª edición, ed. Trotta, Madrid, 2009.
- _____, *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico*, Giappiachelli, Torino, 2001.
- _____, “Reflessioni su inclusive e soft positivis”, *Analisi e diritto*, 1998.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y positivismo jurídico*, 4ª edición, Fontamara, México, 2014.
- _____, “Garantismo y constitucionalismo”, en L. Prieto Sanchís, *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Trotta, Madrid, 2013.
- _____, “Neoconstitucionalismos. Un catálogo de problemas y argumentos”, en Luis Prieto Sanchís, *El constitucionalismos de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*, Trotta, Madrid, 2013.

- _____, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, 2ª edición, Trotta, Madrid, 2009.
- _____, “Constitucionalismo y garantismo”, en Miguel Carbonell, Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli*, Trotta, Madrid, 2005.
- _____, “El constitucionalismo de los derechos”, en M. Carbonell (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Trotta, Madrid, 2004.
- _____, “La doctrina del derecho natural”, en Jerónimo Betegón, Marina Gascón, Juan Ramón de Paramo, Luis Sanchís Prieto, *Lecciones de teoría del derecho*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997.
- RAMOS, José Antonio, *La regla de reconocimiento en la teoría jurídica de H.L.A. Hart: un intento de configuración del derecho como sistema normativo autónomo*, Tecnos, Madrid, 1989.
- ROBLES MORCHÓN, Gregorio, “Hart: algunos puntos críticos”, *Doxa*, 21, 1998.
- RODRÍGUEZ, César, “Teoría del derecho y decisión judicial. En torno al debate entre H.L.A Hart y R. Dworkin”, en César Rodríguez, *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*, 5ª reimpresión, Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes, 2005.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, *Una filosofía del derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Trotta, Madrid, 2002.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica de México, México, 2013.
- _____, “Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción”, *Doxa*, 34, 2011.
- TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, Fontamara, México, 2006.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, “Constitución”, en E. Díaz, M. Ruíz, (eds.), *Filosofía política II: teoría del Estado*, Trotta, Madrid, 1996.
- TROPER, Michel, “El concepto de constitucionalismo y la moderna teoría moderan del Derecho”, en ID., *Por una teoría jurídica del Estado*, trad. de M. Venegas Grau, Dykinson, Madrid, 2011.
- _____, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, trad. Ruíz Manero, en Michel Troper, *Ensayos de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2004.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, “Constitucionalismo”, *Derechos y Libertades*, 29, junio, 2013.
- _____, *El derecho dúctil. Ley, principios y justicia*, trad. Marina Gascón, 10ª edición, Trotta, Madrid, 2011.

4. Gobernabilidad y Derechos Humanos: binomio para alcanzar la seguridad ciudadana

JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTEJANO¹

Introducción

Como lo he mencionado en varios foros a los que he tenido el honor de ser invitado, el mundo se ha transformado de forma vertiginosa y con ello nos encontramos cada vez más expuestos a los riesgos y amenazas que pueden vulnerar nuestros derechos más elementales, pero también los Estados deben enfrentar esta disyuntiva, es decir, también se encuentran vulnerables ante los contextos internacionales que afectan en lo local, desde crisis económicas, migraciones descontroladas, cambios climáticos y la escases de los recursos, aunado a los problemas locales por la falta de gobernabilidad, falta de generación para la producción de recursos, empleo y criminalidad locales, que en muchas ocasiones terminan por ser absorbidas por grupos de la delincuencia nacional y transnacional organizada. Un rasgo que ha caracterizado a nuestro mundo actual es la volatilidad de los temas relacionados con la seguridad, su incertidumbre, la complejidad para abordarlos y comprender

-
1. Es profesor en la Benemérita Universidad de Guadalajara, cuenta con el grado de Maestro por esta casa de altos estudios. Ha sido consultor en varias ocasiones para la elaboración de los planes Municipales de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en varios ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Columnista y egresado del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa en los cursos de Estrategia y Política de Defensa, Crimen Transnacional Organizado e Implicaciones Estratégicas en los Derechos Humanos y Estado de Derecho. Actualmente se desempeña como director general del Centro de Vinculación y Seguimiento en la Defensoría de los Derechos Humanos de la Fiscalía General de Jalisco.

el contexto en el que fueron generados, así como la ambigüedad con la que van desarrollándose y evolucionando. Así que desde los ámbitos de la gobernabilidad y los derechos humanos, como aquella dupla que debe contener toda democracia para lograr una estabilidad que permita el desarrollo de la seguridad ciudadana, el mundo de hoy es impredecible e incierto, no podemos dejar de mencionar los actores con capacidad de desestabilizar el orden nacional y el internacional, actores que van más allá de un interés político o económico, sino grupos no estatales que se han caracterizado por prácticas y métodos irregulares al usar el terror como mecanismo para adquirir sus objetivos, en algunos casos políticos, étnicos, religiosos o simplemente económicos. Aparejando a ello, han aparecido en el mapa de riesgo y amenazas aquellas que provienen del cambio climático, la pobreza, la corrupción o la debilidad institucional.

Ante estos contextos constantemente cambiantes surgen planteamientos acerca de las estrategias y políticas para hacer frente a estos riesgos y amenazas, por ejemplo: ¿cuál es la forma más eficiente abordar estos riesgos y amenazas?, ¿afectan los acontecimientos internacionales a la gobernabilidad local?, ¿los problemas locales afectan a la gobernabilidad nacional?, ¿cómo se podría describir el contexto de (in)seguridad actual?, ¿qué variables y dimensiones se deben considerar desde los aspectos legales, éticas, políticas, sociales y económicas para mitigar los riesgos y amenazas?, ¿es únicamente el Estado el responsable de dar solución a estas problemáticas o como ciudadanos tenemos una corresponsabilidad?

La mayoría de estos interrogantes está presente en las discusiones y agenda ciudadana y política, pero sobre todo en quienes tienen una corresponsabilidad: los tomadores de decisiones en los ámbitos político, social, cultural y económico; aunque pareciera que toda la responsabilidad recae únicamente en el sector público al ser el que muestra sus capacidades en el análisis estratégico y en el operacional, pero lo cierto es que tampoco estamos generando capacidades sociales para asumir una corresponsabilidad para enfrentar los riesgos y amenazas a nuestros derechos y vulnerabilidades, tanto en lo individual como en nuestras comunidades.

Desde luego, esto no excluye la responsabilidad de los demás actores institucionales del Estado.

En este escenario, las preocupaciones centrales ciudadanas y en toda democracia han sido la generación de recursos (empleo y mayores grados de estabilidad económica) y la seguridad. Debido a los acontecimientos por actos de terrorismo, violaciones sistémicas a los derechos humanos, embates de la delincuencia organizada y actos de corrupción, la percepción de (in)seguridad desde el ámbito subjetivo, ha sido negativa por parte de los ciudadanos a partir de diversas encuestas. En las ciudades de los países desarrollados, el constante temor y la aversión al terrorismo han generado grados alarmantes en su percepción de (in)seguridad; pero también en las ciudades de los países en vías de desarrollo, la desigualdad y su gran brecha económica en la repartición de riqueza, así como la pérdida de credibilidad en las instituciones y la aplicación de la ley, la pobreza y la creciente clase media que día a día exige mayores grados de estabilidad y crecimiento económico, demandan de forma crucial mayor gobernabilidad, respeto a los derechos humanos y con ello conseguir la anhelada seguridad ciudadana.

Frente a la creciente exigencia ciudadana, que a diario se empodera más a través de redes sociales y medios de comunicación, hay un Estado que tiene dificultades para responder de forma eficiente y ágil a todas las variables de la (in)seguridad. Durante los años noventa y en lo que va del presente siglo XXI, los Estados han realizado enérgicos esfuerzos para incrementar sus capacidades operacionales, tecnológicas y de coordinación institucional para prevenir y reducir los efectos de la (in)seguridad; pero quizá, como muchos especialistas académicos y en la administración pública han pregonado, observan un Estado cada vez más reducido en sus capacidades, pantanoso ante los temas centrales de agenda y confrontado entre sus actores políticos, que se enfrenta a un problema crucial: la imposibilidad de responder a todos los problemas de la (in)seguridad de forma eficiente.

Las demandas ciudadanas también han generado un cambio en la política pública en los últimos años: desde modificaciones al sistema de justicia penal, hasta la espléndida conquista de la sociedad civil en la reforma constitucional a los derechos humanos

y con ello, pues, involucrándose en las decisiones que modifican la toma de decisiones, la agenda pública e instrumentación en los cursos de acción de las políticas públicas. Con esta apertura, la participación ciudadana, a través de una democracia deliberativa, ha modificado discursos, normas, prácticas e inducido cambios importantes en la gestión gubernamental, no obstante que se ha sumado gran cantidad de actores y grupos vulnerables a las demandas ciudadanas, incluso con injerencia en temas de seguridad. Estos actores han adquirido relevancia fundamental y muchos de ellos han sido integrados a las estructuras y tomas de decisión gubernamentales.

Aunque la integración de estos actores y la modificación en el desarrollo de políticas públicas han sido un gran avance, siempre ha sucedido por medio de coyunturas o bien de experiencias dolorosas en nuestro sistema de justicia y respeto a los derechos humanos, por ello se necesitan instrumentos para una intervención constante y coordinada de los actores locales, nacionales y también desde el ámbito internacional con las estructuras gubernamentales, con los tomadores de decisiones para la generación de nuevos modelos de comunicación, negociación y deliberación para la atención temprana de los problemas que aquejan a las comunidades, modelos que fortalezcan la gobernabilidad y la gobernanza. Este documento buscará generar una aproximación a una reflexión acerca de las principales variables que debe contener una adecuada gobernabilidad que integre un enfoque en derechos humanos para alcanzar la anhelada seguridad ciudadana, entendida como el ámbito que busca reducir los grados de (in)seguridad en los ámbitos de victimización, criminalización, percepción y costos económicos. En los apartados consecuentes encontraremos aproximaciones conceptuales, reflexiones y cifras que nos permitan contextualizar un camino o bosquejo a lo que puede generar una adecuada gobernabilidad con enfoque en derechos humanos. En el primer capítulo abordaremos el vínculo entre la gobernabilidad y los derechos humanos como ese binomio que permita alcanzar grados deseables para la seguridad ciudadana, sus principales rasgos y las características por considerar para su posible instrumentación. En el segundo apartado incluiremos datos y contextos de los ámbitos internacional y hemisférico sobre la gobernabilidad

y la seguridad ciudadana; y en el tercer apartado lo haremos desde el ámbito nacional y para el estado de Jalisco. Como cierre de este documento se mencionará, a través de las experiencias exitosas, un bosquejo de una propuesta operacional para la generación de un mecanismo de acción para instrumentar una gobernabilidad con enfoque en derechos humanos que permita el alcance de la seguridad ciudadana y la integración de actores.

Vínculo entre la gobernabilidad, los derechos humanos y la seguridad ciudadana

La constante y vertiginosa evolución social y política del presente siglo ha puesto a las instituciones clásicas del Estado ante dilemas en su toma de decisiones, parecen estar agobiadas y no ser capaces de brindar respuestas efectivas a las demandas de las sociedades. Los retos en la eficiencia y la eficacia de los gobiernos surgen, en muchas ocasiones, debido a la complejidad de las interrelaciones entre el Estado y sus gobernados. La falta de esta interrelación puede generar la ausencia del Estado en espacios geográficos, políticos, virtuales, que de inmediato cuestionan la legitimidad y la autoridad del gobierno, que puede ser disputada por actores no estatales que, como consecuencia, minan su capacidad para brindar respuestas. Por lo general, las demandas sociales tropiezan con limitaciones económicas o burocráticas, resultando procesos deliberativos o democráticos que sufren un grave impacto en la gobernabilidad, por ello debemos cuestionarnos: ¿Cómo generar la consolidación en la toma de decisiones democráticas en búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad?

Pocos han sido los autores que han mencionado parcialmente el tema de gobernabilidad de la seguridad, entre ellos, los cambios en la construcción de la agenda pública que volatizan el ámbito de la seguridad en general y de la seguridad ciudadana. Las constantes demandas sociales, la aparición de nuevos actores informados y con herramientas para su difusión y con capacidad de intervención en los ámbitos de la seguridad socaban la relativa estabilidad

de las capacidades de respuesta estatal y han generado el surgimiento de nuevas formas de acción y de intervención.²

En el proyecto realizado por Elkin Velázquez M.³ se vislumbra ya el comienzo de los nuevos actores y sus acciones de intervención en la construcción de la agenda de la seguridad ciudadana, sus riesgos, amenazas, diseño y ejecución de políticas públicas, en las que comúnmente se mencionan:

1. El crecimiento descontrolado de la privatización de la seguridad.
2. La decisión y la acción de las comunidades organizadas en la participación de tareas de la seguridad (patrullajes, autodefensas e incluso linchamientos).
3. El involucramiento de actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, individuos empoderados, líderes sociales, líderes religiosos y agencias de comunicación) para la construcción de una agenda y acciones para el establecimiento de la seguridad, no como un servicio público, sino como un bien público.
4. Las nuevas atribuciones de los gobiernos locales en materia de seguridad (jurisdicciones concurrentes para prevenir e investigar el delito, así como auxiliares de la justicia) y la descentralización en la toma de decisiones.
5. Las exigencias cada vez más fuertes por parte de las comunidades y los mecanismos de participación para la cooperación y la coproducción de seguridad hacia las instituciones policiales.

Ante estos contextos, los Estados comienzan a generar relaciones más horizontales en la toma de decisiones, tratando de desplazar las acciones verticales, que comienzan a incorporar mecanismos de interacción entre instituciones y actores no estatales convencidos de la necesidad de una construcción en el ámbito de la seguridad. Esto puede ser punto de quiebre en una nueva relación de instrumentos “transversales” u “horizontales” que aporten una

2. Velázquez M. Elkin. “La gobernabilidad y seguridad urbana” en *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Coordinadores: Roberto Arnaudo y Laura Martín. Unión Europea-Programa URB-AL.

3. *Ibidem*.

visión estratégica de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la gobernabilidad. Este vínculo entre gobernabilidad y seguridad ciudadana es vital en la construcción de intereses comunes entre los miembros de una comunidad e instituciones, pues los primeros conocen los fenómenos desencadenantes del conflicto, por lo que se debe evitar la falta de conocimiento por parte de las autoridades para la creación de acciones incoherentes en determinados contextos.

Así, es importante el uso adecuado del concepto de gobernabilidad en el ámbito de la seguridad ciudadana y es preciso conceptualizarlo conforme la premisa de la negociación y la cooperación de actores⁴ (de la sociedad civil, el sector económico y las organizaciones no gubernamentales) para facilitar y conducir procesos colectivos en la toma de decisiones, ya que con ello el Estado genera un equilibrio dinámico de un sistema de gobierno que permite a las autoridades constituidas, formular e instrumentar cursos de acción en el ámbito de la seguridad ciudadana.⁵

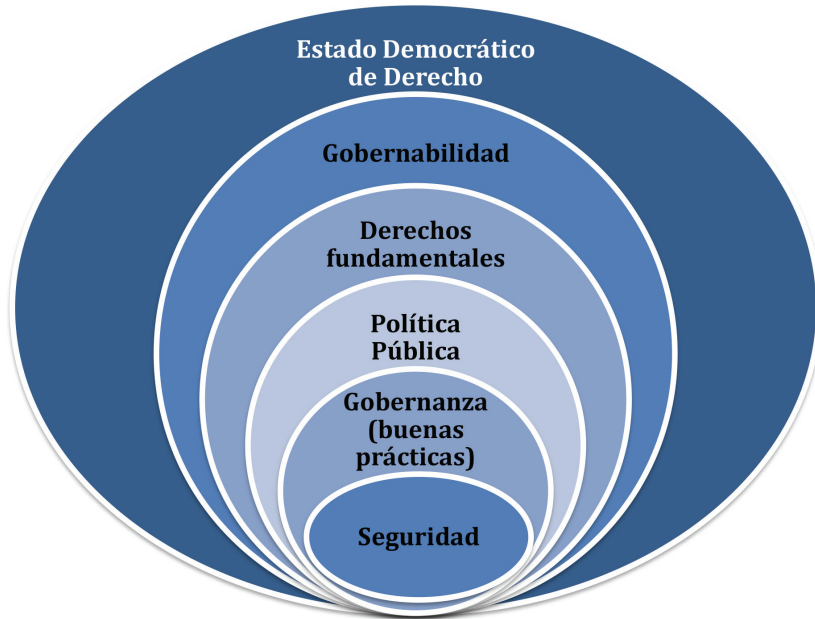
Al respecto, varios autores han relacionado sus hipótesis con el vínculo entre gobernabilidad y seguridad ciudadana, aunque algunos consideran que ésta es un objetivo y un indicador de la gobernabilidad democrática y, en este sentido, se considera un elemento esencial de la vida en democracia. Para otros autores, “la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en torno al nuevo marco de relaciones políticas e institucionales entre diferentes ámbitos del Estado (nacional, regional, local) para la construcción de la política pública”.⁶

Lucía Dammert, por su cuenta, aborda directamente la participación de la comunidad en la producción de seguridad, no sin

-
4. U. Cox *Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.
 5. Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Julio07/Editorial26.html>
 6. Selmini. “Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy”. *Theoretical Criminology*, Agosto de 2005.

señalar las dificultades de las “alianzas” (*partenariats*) entre la sociedad civil y los agentes del Estado.⁷

FIGURA 1
Hoja de ruta para las buenas gobernabilidad y gobernanza en la seguridad, justicia y Estado de derecho



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”. Coordinadores: Roberto Arnaudo y Laura Martín. Unión Europea-Programa URB-AL.

También organismos internacionales, como el Centro Internacional de Prevención para la Criminalidad, realizan su propia

7. L.Dammert, “El gobierno de la seguridad, ¿de qué participación comunitaria hablamos?”. *Revista electrónica Gobernanza y seguridad sostenible*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, enero de 2005. Barcelona.

reflexión sobre la gobernabilidad *sostenible* de la seguridad ciudadana a través de Sanfaçon⁸, el cual constata que

en los últimos años algunos desarrollos en torno a la implementación de las formas colectivas de acción en seguridad ciudadana en el ámbito local: auditorías locales, planes locales de acción desarrollados de manera común, participación de los actores en la implementación de la política pública y evaluación ciudadana de dicha acción. Más, la gobernabilidad de la seguridad en lo local tendría que avanzar en tres ámbitos particulares:

1. Desarrollar el “capital de gobernabilidad local”, esto es, la posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de acceder a recursos financieros y de conocimiento con el fin consolidar su legitimidad y autonomía;
2. Desarrollar el “capital normativo” de las comunidades en particular a través de la enseñanza y consolidación del uso de las herramientas de auditoría, seguimiento y consulta de la acción pública. De esta manera es posible mejorar el nivel de debate sobre prioridades y pertinencia de los métodos de intervención en materia de prevención; y
3. Reforzar el papel de los gobiernos locales en material de seguridad ciudadana.

Así, pues, podemos afirmar que el concepto apropiado de gobernabilidad es que es aquel que diversos autores relacionan como: “binomio legitimidad- eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que plantea se cumplan”.⁹

Este tipo de acciones produce la confianza para la generación de políticas públicas, además de proporcionar los incentivos para la participación ciudadana mediante un desarrollo de capacidades sociales, (incluso) donde también los actores de los sectores y comunidades tengan el desarrollo para potenciar sus escenarios sociales que garanticen la corresponsabilidad y el entendimiento de la perspectiva de la seguridad, no sólo restringida a los gobiernos y sus autoridades, sino que sea un bien público del que todos somos coproductores del disfrute y protegemos su mantenimiento.

8. D.Sansfaçon, “Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security”. Documento CIPC. Disponible en: Consultado junio de 2005.

9. Carmen Rosa de León-Escribano, *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*. FLACSO. Pág. 2. 2010.

Desde luego, el objetivo de esta perspectiva es la protección de los ciudadanos.

Llegados a este punto, no podemos dejar de mencionar el ámbito de la seguridad humana que plantea, a través de siete dimensiones, que la seguridad es estar libre de miedo, de incertidumbres con respecto a las necesidades básicas de toda persona y comunidad atendiendo a sus posibles amenazas. Esta visión, desde luego, es del cuño de las Naciones Unidas en 1994.

FIGURA 2

Dimensiones de la seguridad humana y sus principales amenazas

Seguridad económica	Crisis económicas, distribución de la riqueza, pobreza persistente y desempleo.
Seguridad alimentaria	Escasez de recursos vitales (agua y alimentos básicos), especulaciones de producción de alimentos y productos alterados.
Seguridad de la salud	Acceso a los servicios de salud, enfermedades infecciosas mortales, mala alimentación, suministro de medicamentos básicos y desnutrición.
Seguridad ambiental	Cambio climático y alteración de la producción, degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación y riesgos sanitarios.
Seguridad personal	Alteraciones en la convivencia ciudadana por disturbios internos, violencia física, delitos de alto impacto, terrorismo y violencia en el primer núcleo familiar.
Seguridad comunitaria	Discriminación social, política, sexual, de género, religiosa y étnica.
Seguridad política	Represión, corrupción, nula rendición de cuentas, uso indiscriminado de violencia por parte de actores estatales, baja representatividad y debilidades del sistema político e institucional.

Fuente: *Guía Metodológica para la aplicación del enfoque de seguridad humana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (2012).

Por ende, se puede concluir que el ejercicio de los derechos y libertades sólo puede realizarse en el contexto de una interacción entre el ejercicio de poder del Estado (cumplimiento del Estado de derecho) y la adecuada corresponsabilidad y concompromiso social, con el que se puede tener alto grado de certeza o de seguridad. En este contexto, el Estado debe generar las condiciones para que sus gobernados se sientan libres de temor, de incertidumbres y de la negativa percepción de inseguridad en las diferentes di-

menciones de su entorno tanto privado como social; y con ello, que se sienta en la libertad y con la seguridad de participar en la articulación de esfuerzos para construir políticas públicas para la seguridad ciudadana. Éste puede ser el punto de quiebre y la perspectiva de la seguridad para convertirse en la base para los procesos de gobernabilidad y convivencia en el marco democrático. Sin este entorno seguro, la participación es difícil de lograr, ya que el temor o la falta de certeza privarán en el imaginario colectivo.¹⁰

En cuanto al vínculo entre la seguridad ciudadana y los derechos humanos, es importante precisar el origen del primer elemento, que nació por el aporte de los organismos internacionales y la doctrina jurídica, como una de las vertientes de la seguridad humana, variable que depende del crecimiento y de los cursos de acción tendientes al desarrollo de una calidad de vida del ser humano y su comunidad. Así pues, la seguridad ciudadana se concibe como:

La situación social en que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, que en el marco del Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados... De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de protección estatal, en suma, la seguridad ciudadana –aunque no suficiente– de la seguridad humana, que finalmente es la garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno delictivo y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa, para por un lado apuntalar al desarrollo económico y sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo a la vigencia de los derechos humanos.¹¹

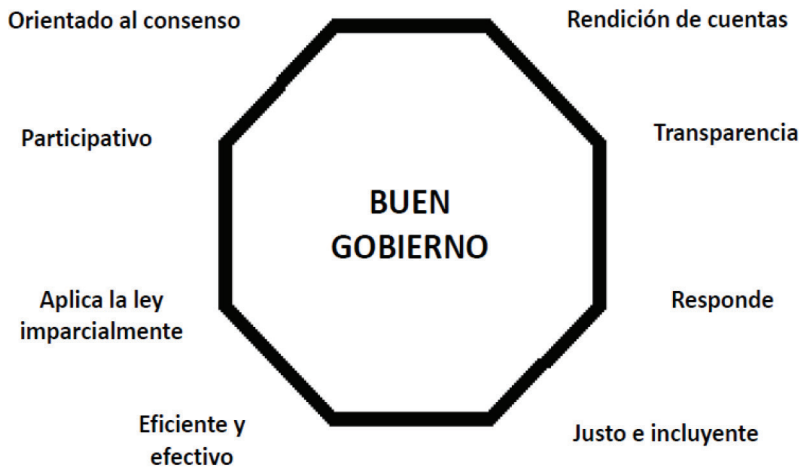
Al respecto, la conjunción del binomio gobernabilidad y derechos humanos, no es otra cosa que el caudal de principios que regulan la vida democrática; con ello, la obligación de los servidores públicos de velar y cuidar que se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto de las legislaciones locales, estatales e

10. *Íbidem*: 6.

11. Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2010”. Disponible en: : <http://www.cidh.org>

internacionales en la deliberación y los ejercicios de construcción de políticas públicas, donde se generan posibilidades por medio de la organización y la participación ciudadana en la coproducción y corresponsabilidad de fortalecer al Estado democrático frente a problemas de seguridad.

FIGURA 3
Indicadores de la Gobernabilidad del Banco Mundial



Fuente: Curso Estrategia y Política de Defensa. Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa, Washington, D. C. 2013.

En resumidas cuentas, “el buen gobierno” debe estar orientado al consenso, por medio de dinámicas de participación ciudadana, justa e incluyente; que permita el adecuado ejercicio del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos a través de la aplicación de la ley, rendición de cuentas y transparencia. Con ello, podemos afirmar que a mayores consenso e índices de gobernabilidad, en conjunto con el respeto a los derechos humanos e integración de actores y grupos vulnerables, se incrementarán la percepción y la estabilidad en la seguridad ciudadana.

Contexto internacional

El en presente apartado se abordarán algunos datos y argumentos con los que la región, hablando del hemisferio americano, enfrenta retos a la gobernabilidad y a los derechos humanos para instrumentar una adecuada política de seguridad ciudadana.

Tanto en América Latina como en México, las constantes crisis económicas de los años ochenta dejaron devastadas a las sociedades de varias de las regiones del hemisferio; en ese momento, la criminalidad no figuraba como una problemática de atención para los Estados, o más bien, la política de seguridad en aquellos años era la protección del Estado de su soberanía, su economía y sus instituciones, no obstante su forma de gobierno y su ideología, por ello se velaba más por el enfoque de seguridad nacional, que por la atención a la criminalidad común u organizada.

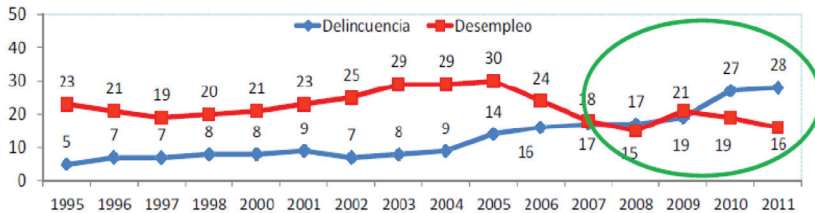
Ya durante los años noventa, los gobiernos protagonizaron avances en nuestras sociedades y sus democracias, con mayores logros en materia de gobernabilidad y gestión para la recuperación económica, disminución de la tasa de desempleo, repartición de ingreso por persona, apertura en los mercados, lo que llevó a una disminución considerable de la pobreza y generó una creciente clase media, lo que convirtió a la región en una de las de mayor auge y con una prosperidad atractiva en el mundo para la inversión. Pero con ello surge una paradoja ante el crecimiento económico y las transformaciones sociales a ritmos vertiginosos y exponenciales. Nuestras instituciones no han evolucionado ante estos nuevos retos, en particular las referentes al sistema de seguridad y justicia, en la que ante las nuevas tecnologías de comunicación y la constante movilidad poblacional, los procesos judiciales siguen siendo arcaicos y burocráticos, con registros manuales y cuerpos policiales aún sin profesionalización; todo ello tiene colapsados, en los mejores casos, saturados y desbordados, a los tribunales y centros de reclusión penitenciaria.

Al mismo tiempo, una criminalidad organizada empoderada en redes, no sólo por el Estado, sino por regiones transnacionales, e, incluso, mundiales que se han enquistado ya en las economías, sociedades, sistemas democráticos y culturales, defendiendo sus

intereses económicos y empresariales por medio de mayor tecnología, violencia y letalidad.

Desde los años noventa hasta la entrada al nuevo siglo XXI, dos son los grandes problemas que han aquejado a nuestras democracias: la inseguridad y el desempleo. Al respecto, el informe más completo ha sido el elaborado por la organización Latinobarómetro, en el que representa el porcentaje de las dos demandas ciudadanas en América Latina; a los encuestados se les preguntó: ¿cuál considera usted que es el problema de su país?, y, como lo veremos en la gráfica, hasta antes de la entrada del año 2000, el desempleo era la mayor problemática, pero las cifras se fueron acortando en el año 2007, hasta que a finales del primer decenio del nuevo siglo se revirtió, siendo la inseguridad el mayor problema que mencionan los ciudadanos.

FIGURA 4
Problemáticas más importantes en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 1995-2011 disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

En este mismo tenor, hay una coincidencia entre los informes del alto comisionado de las Naciones Unidas y la Declaración de Seguridad de las Américas, en los que se menciona que las constantes amenazas a la seguridad son derivadas de los problemas económicos, las redes transnacionales del crimen organizado y la evolución de las tecnologías de la información, de las que el Estado mexicano no están exentas.

FIGURA 5
Amenazas, retos y desafíos a las democracias
en América Latina y México

Informe de alto nivel de la ONU	Declaración de seguridad de las Américas	Asuntos críticos para México y Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> • Amenazas económicas y sociales (pobreza extrema, desigualdad social, migración descontrolada, enfermedades infecciosas y degradación ambiental) • Conflictos entre Estados (guerras civiles, crisis humanitarias y proliferación de armas de destrucción masiva) • Conflictos internos y regionales (crisis humanitarias y deterioro del Estado de Derecho) • Terrorismo • Delincuencia transnacional organizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo • Delincuencia transnacional organizada • Problema de prohibición y regulación de las drogas • Corrupción y lavado de activos • Pobreza extrema y exclusión social • Desastres naturales • Proliferación de riesgos sanitarios • Migración descontrolada • Ataques a la seguridad cibernética 	<ul style="list-style-type: none"> • Condicionamiento de recursos • Deterioro del Estado de derecho • Dispersión y desequilibrio en la coordinación y las apacidades • Desvinculación en la inter-operatividad, cooperación regional e internacional • Reformas estructurales en transición • Modelo policial como asignaturas pendientes • Ausencia de un sistema de inteligencia • Sistema de Justicia en transición (perfiles y procesos)

Fuente: Elaboración propia con documentos del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de las Naciones Unidas 2004, disponible en: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf; y Declaración sobre la Seguridad de las Américas, Organización de Estados Americanos. 2003, disponible en: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

Pero el problema se agudiza más con las cuestiones de gobernabilidad y los derechos humanos, sobre todo en los derechos fundamentales que el Estado tiene la obligación de tutelar, como los servicios de salud y el acceso a la justicia. El Banco Interamericano para el Desarrollo ha arrojado cifras respecto a los problemas que aquejan los ciudadanos, puesto que en un día común y típico en América Latina y el Caribe es posible que unas 27 personas pierdan la vida por infección con el Mal de Chagas; poco más de 30 mujeres perderán la vida por complicaciones del parto; unas 150

personas fallecerán por enfermedades relacionadas con el sida; aunque todas estas cifras ni siquiera se acercan a las de muertes violentas, que son de 350 personas por día. De los diez países que cuentan con las tasas de homicidios más altas en el mundo, seis están en América Latina y el Caribe. Si estos lugares representan sólo 8% de la población mundial, en esta región del hemisferio ocurre casi un tercio de todos los homicidios registrados en el planeta. Además, las víctimas de esta violencia son mayoritariamente jóvenes: el futuro de nuestra región, donde 41% de todos los asesinados en 2010 tenía entre 20 y 34 años de edad.¹² Pero el gran problema también es de percepción, pues las crecientes cifras y publicaciones mediáticas sobre las extorsiones, secuestros y robos con violencia, generan incertidumbre y rechazo con respecto al desempeño de las corporaciones de seguridad, los sistemas judiciales y penitenciarios. Las pérdidas económicas que genera la inseguridad también son variables por considerar, pues está aparejada la disminución de la productividad económica de los comercios y el turismo, que tiene que dedicar parte de sus ganancias en seguridad, gastos de atención médica y en la contratación de profesionistas y despachos para la resolución de sus negocios en tribunales, lo que genera un gasto aproximado de 7% hablando en términos de Producto Interno Bruto. Se estima que en América Latina y el Caribe, para cada 100 policías, hay por lo menos 110 personas que trabajan en la industria de la seguridad privada, pero esta opción sólo está al alcance de los sectores de mayores ingresos.¹³

Estos procesos han sido muy dolorosos en nuestro hemisferio, con las transiciones políticas en América Latina y la llegada de las izquierdas a varios de los países que representaban las tasas de homicidios más altas en el continente, sólo como ejemplo, en Venezuela, El Salvador, Brasil y Honduras se reforzó el Estado democrático y el Estado de derecho, al grado que en todo el Cono Sur del hemisferio hubo una cruzada, por no decir una moda política, contra la corrupción y la imperiosa necesidad de la rendición

12. Luis Alberto Moreno., *Un laberinto con salida: Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo. Marzo 2012.

13. *Ibidem*.

de cuentas, situación que después se revirtió entre sus promotores. Casos de expresidentes y presidentes, respectivamente, como Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela; Lula Da Silva y Dilma Rousseff, en Brasil; y la penosa destitución del presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, por actos de corrupción, fraude y enriquecimiento ilícito, han menguado los esfuerzos en la región para consolidar los mecanismos y acciones en el Estado de derecho y en el de gobernabilidad, pero sobre todo en la cooperación y la confianza mutuas entre soberanías.

Otra de las preocupaciones en el continente ha sido la participación de jóvenes como víctimas y victimarios, con edades que van desde los 12 hasta los 30 años de edad, en que la tasa de homicidios es hasta de 68 contra 100, respectivamente. Los jóvenes que pertenecen a un sector social de mayores ingresos económicos, la tasa se reduce considerablemente de 21 contra 100, en contraste con la población que cuenta con ingresos medios y bajos, que es de 68 contra 100. En este contexto, la población determina los grados de confianza y credibilidad en las instituciones, sólo 47% confía en las gestiones del gobierno que están encaminadas a reducir la pobreza y la inseguridad; aunque apenas 37% de la población confía en las corporaciones de policía; 36% en el sistema judicial; y un raquítico 27% en los legisladores y cámaras de los congresos de los Estados.¹⁴

Con el análisis y los datos de este apartado se hace evidente que en el continente, sobre todo en la parte que respecta a América Latina y el Caribe, se han hecho avances y retrocesos en el inicio del presente siglo, el cambio dinámico de amenazas, riesgos y desafíos aún están en constante cambio y evolucionando, mientras que la parte institucional sigue en transición constante debido a que se ha apostado por la estabilidad democrática y económica que ha exigido flexibilidad en los marcos normativos y en la aplicación del Estado de derecho. Queda como asignatura pendiente la protección de los derechos humanos en cuanto a salud y seguridad, en este último rubro particularmente de mayor generación

14. Latinobarómetro 1995-2011, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

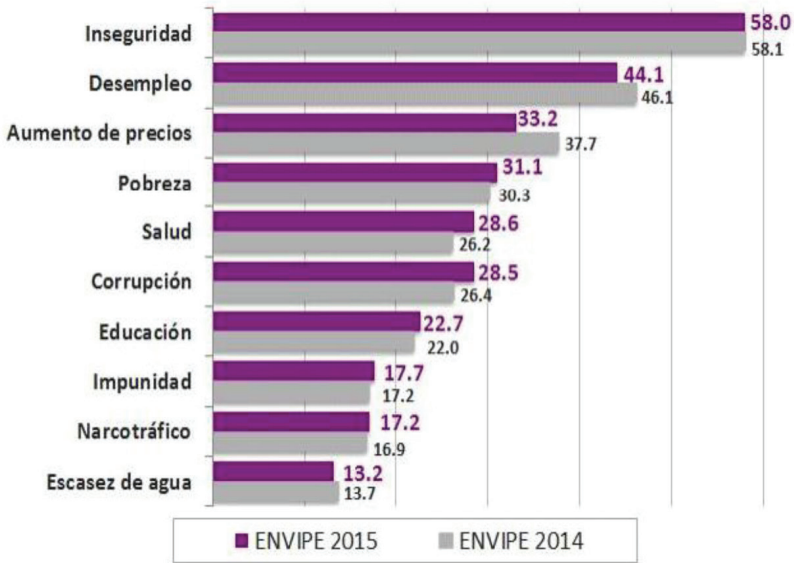
de capacidades por parte de los cuerpos policiales y sistemas judiciales expeditos, protección las víctimas, reparaciones del daño y políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia con perspectiva de género, sobre todo en lo que respecta a los jóvenes; políticas transversales donde los sistemas de salud y educativo jueguen un rol más activo y con mayor presupuesto para su ejercicio fuera de estructuras y salones, para ser instrumentados en las demarcaciones con mayores índices de vulnerabilidad y así se permita construir una agenda de riesgos y un constante seguimiento para la generación de gobernabilidad.

El contexto nacional y de Jalisco

El panorama para México no es muy distinto al del continente, en donde ha habido progresos graduales pero también episodios dolorosos para nuestra sociedad y que lastiman a nuestras instituciones y dejan una mala percepción tanto en lo interno como hacia fuera de nuestra soberanía. En el presente apartado analizaremos algunos datos que nos permitirán adelantar un bosquejo acerca del estado del arte que guardan México y nuestro estado de Jalisco en cuanto a los avances en los sistemas de seguridad, justicia y reinserción social, desde luego no perdiendo la perspectiva del enlace entra la gobernabilidad y los derechos humanos con la política en seguridad ciudadana.

Como lo hemos adelantado, también la población en México exige la atención de dos problemáticas muy visibles en cada proceso democrático, también muy posicionadas en la agenda mediática, pero con poco avance desde la gestión política: se trata de la inseguridad y el desempleo, ambas ocon un porcentaje muy elevado de atención ciudadana y que de un año a otro, 2014 a 2015, se mantuvieron en las mismas posiciones pero con un porcentaje mayor de participación.

FIGURA 6
Demandas ciudadanas



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. INEGI 2015.

Los jóvenes siguen siendo el sector más vulnerable ante la violencia que se genera en México, y lo más complejo es que son víctimas en su círculo y su núcleo más cercano.

FIGURA 7
Percepción de inseguridad en niños y jóvenes

Edad	Mi casa		Mi escuela		La calle		Mi trabajo	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
6 a 9 años	96.1%	3.9%	92.1%	7.9%	24.6%	75.4%	N.P.	N.P.
10 a 13 años	97.1%	2.9%	84.7%	15.3%	40.3%	59.7%	N.P.	N.P.
14 a 17 años	95.4%	4.4%	72.8%	27.2%	29.7%	70.3%	36.1%	63.9%

Fuente: Ciro Murayama. “Los hijos de la mala democracia. Los niños ante la inseguridad”. Nexos, marzo de 2016.

Esta percepción de inseguridad que genera el país tiene un costo económico y víctimas detrás de ello. Es cuestión de matemáticas abordar lo que una persona puede gastar para sentirse segura con medidas de prevención, esto es: una persona en México que cuenta con estudios de grado superior (licenciatura) tiene un ingreso promedio mensual de \$13 444.00 pesos, mientras que aquel que sólo cuenta con estudios de grado medio superior (bachilleros) tiene un ingreso promedio de \$8 000.00 pesos;¹⁵ si atendemos a los datos que proporciona el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), según los cuales una media nacional del gasto de una persona es de \$5 861.00 pesos en medidas de prevención o reparaciones de los daños que les generó la pérdida de la comisión de un delito, estamos hablando de que en el primero de los casos, el profesionista destina 3.63% de su salario al año, y el que cuenta con estudios medios superiores gasta 6.10% de su ingreso anual en medidas de seguridad¹⁶ parece poco en términos generales pero si exponemos esto al gasto como país en términos brutos, el costo total a consecuencia de la inseguridad y los delitos en hogares representa un monto de 226.7 mil millones de pesos, que equivale a 1.27% del PIB, es decir, 63 mil millones de pesos al año. Al respecto, la Secretaría de Gobernación eroga un total de 33 mil 300 millones de pesos en los diversos programas para prevenir, contribuir y mejorar las situaciones de seguridad y justicia, repartido de la siguiente forma:

-
15. Consultados en *Expansión*, “Sueldos poco competitivos en México”. Consultado el 25 de julio y disponible en: <http://expansion.mx/mi-carrera/2014/03/28/salario-profesional-promedio-en-13-mil>
 16. Elaboración propia con datos de *Expansión* y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. INEGI 2015.

FIGURA 8
Montos destinados para la prevención y el fortalecimiento de la seguridad y la justicia

Dependencias SEGOB- programas	Finalidad	Gasto (MDP)
Gendarmería Nacional	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la realización de operativos y mecanismos de disuasión y prevención del delito, con la coordinación de otras corporaciones de los tres órdenes de gobierno	4 500
Policía Federal	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la realización de operativos y mecanismos de disuasión y prevención del delito.	20 300
Otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y Distrito Federal.	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública a través de los recursos de Subsemun.	4 900
Subsidios para la instrumentación de la reforma al sistema de justicia penal.	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el impulso al nuevo sistema de justicia penal a través de convenios con las entidades federativas.	1 000
Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.	Atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia mediante el Pronapred.	2 600

Fuente: México Evalúa, elaborado con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

En el presente recuadro se puede apreciar que sólo el programa de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación tiene un papel central en la instrumentación y el seguimiento de las acciones que conforman el programa y deben coordinarse con sus entidades federativas para desarrollar los diagnósticos, el diseño y la evaluación de los proyectos de prevención, con objetivos muy claros y que sólo el primero genera un adecuado canal de comunicación, participación y construcción de agenda ciudadana para la prevención de amenazas, riesgos y desafíos, es decir, para una adecuada construcción de gobernabilidad:

1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias;
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria;
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana;
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal;
5. Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la implementación de programas de prevención social.¹⁷

En la cuestión de los derechos humanos aún estamos en un proceso de avanzar hacia una cultura de sensibilidad por parte de las instituciones, así como en la elección de los perfiles de los servidores públicos, pues las quejas que mayormente se reciben en la Comisión Nacional de Derechos Humanos han sido por falta de atención a los servicios básicos y de atención primaria a que toda persona tiene derecho para alcanzar sus niveles de bienestar, sentirse seguro en su entorno y en sus necesidades primarias, como el acceso a la salud, la justicia, la seguridad y la educación.

FIGURA 9

Autoridades con mayor número de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos

Autoridad	Numero de quejas
IMSS	2 185
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	1 308
Policía Federal	783
Procuraduría General de la República	761
ISSSTE	705
Instituto Nacional de Migración	668
Secretaría de la Defensa	622
Secretaría de Educación Pública	548

17. *Diario Oficial de la Federación*. Abril de 2015.

Autoridad	Numero de quejas
Secretaría de Marina	378
Comisión Federal de Electricidad	316

Fuente: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015.

Los cinco gobiernos que concentran mayor cantidad de recomendaciones han sido los de los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Distrito Federal; y los congresos estatales con mayores recomendaciones en trámite son los de Guerrero, Baja California, Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora. Esto no nos habla de otra cosa más que de una cultura aún muy arraigada en acciones que no respetan los derechos más fundamentales de la población en ciertas regiones del país; curiosamente, en los estados de Guerrero y Oaxaca, que figuran en ambas listas como las autoridades más señaladas, es donde están entrampadas por las manifestaciones más elevadas de la violencia por desapariciones ligadas al crimen organizado y disturbios en las organizaciones disidentes del gremio de los docentes de educación básica.

En el contexto nacional, Jalisco se ha comportado con relativa estabilidad en varios de los rubros que más afectan en la percepción ciudadana de seguridad, desde luego ante una transición del modelo de Fiscalía General,¹⁸ donde se fusionó a la extinta Secretaría de Seguridad Pública y la también Procuraduría General de Justicia, con ello y, que no es tarea menor, la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal. Para el año 2015, éstos son algunos avances y desafíos en los números para el estado de Jalisco:

- Los delitos más frecuentes son la extorsión, el robo parcial de vehículo, robo o asalto en la calle y en el transporte público.
- Se sitúa con una afectación moderada a los delitos de alto impacto, ya que éstos ocupan 77.7% de los delitos que se denuncian.

18. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Decreto 24395/LX/13 que expide la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, ambos del estado de Jalisco. Disponible en: http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=2&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=27&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2013

- En cuanto al secuestro, éste se sitúa en el lugar número 13°.
- 17° en homicidios dolosos.
- 9° en lesiones con arma blanca.
- 10° en extorsión.
- 16° en robo con violencia a transeúnte.
- 14° en robo con violencia a vehículo.
- 84.10% de cifra negra, delitos que no se denuncian.
- La eficiencia del sistema de justicia penal en la entidad apenas llega a 61.08%, lo que ha empeorado la situación en la entidad.¹⁹

Con los datos que se han mostrado, el efecto en la percepción de seguridad pública se ha mantenido en una media nacional en los últimos tres años.

FIGURA 10
Percepción sobre seguridad pública para Jalisco

Año	Media nacional	Jalisco	Lugar nacional
2013	72.3	75.9	11
2014	73.3	68.0	16
2015	73.2	69.2	14

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. INEGI 2015.

No obstante, se ha instrumentado una serie de proyectos y programas por parte de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en la que residen poco más de 4 millones de personas (50.9%) de un total de 7 844 830 millones que habitan el estado, para el mejoramiento de la atención a los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia (programa a cargo del Pronapred). Y ha habido una exitosa participación social en la construcción de gobernanza para incrementar los grados de corresponsabilidad ciudadana, la convivencia y la se-

19. Elaboración propia con datos del INEGI extraídos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad 2015; Estadísticas de Gobierno de Seguridad Pública, Justicia Estatal y Procuración de Justicia 2015.

guridad ciudadana, capacidades institucionales y la coordinación entre dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal.

FIGURA 11
Estrategias emprendidas para la prevención social de la violencia y la delincuencia

Municipio	Acciones
El Salto	30
Guadalajara	52
San Pedro Tlaquepaque	55
Tlajomulco de Zúñiga	20
Tonalá	9
Zapopan	80
Total Jalisco	246

Fuente: Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades? México Evalúa. 2015.

En cuanto a la situación en derechos humanos en la entidad, la realidad no es muy distinta que a escala nacional; se replica una falta de sensibilización por parte de los servidores públicos y probables violaciones a los derechos humanos en los accesos a los servicios públicos, entre los cuales los más destacados son los educativos y los de primer contacto, que son los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, en donde se concentra la mayor población en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

FIGURA 12
 Autoridades más señaladas por probables violaciones a los derechos humanos

Año / Autoridad	2013	2014	2015
Fiscalía General	1 117	2 111	726
Secretaría de Educación Jalisco	1 048	1 392	594
Secretaría de Vialidad	463	732	562
Ayuntamiento de Zapopan*	2 144	2 099	291
Ayuntamiento de Guadalajara*	750	3 518	2 000

*En cuanto a los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, las cifras representan la suma de todas las dependencias de la administración, incluidas las direcciones de seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Jalisco, disponible en: <http://cedhj.org.mx/estadisticas.asp>

Para finalizar el presente apartado, podemos concluir que si bien existe una voluntad política, tanto a escala nacional, como local –en Jalisco, incluidos sus ayuntamientos– a través de los diversos planes de desarrollo, proyectos de prevención y presupuestos, también es cierto que la conducción para llevarla a cabo se ha visto fragmentada. En primer término, el consenso social que demanda mayores estándares de gobernabilidad, participación y acceso a los servicios básicos educativos, de salud, seguridad y justicia; en segundo término, el consenso político, quizás el más complejo para dar cauce a la dirección y la voluntad política, pues éste se presta para que organizaciones, partidos políticos y actores empoderados dinamiten y atomicen los cursos de acción que tanto se necesitan y que la población demanda para beneficio de las comunidades y de la seguridad humana.

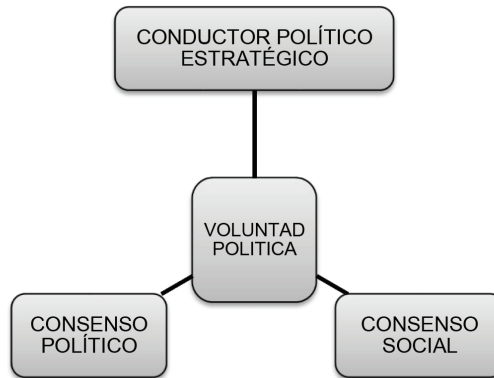
¿Qué hacer?, ¿Existe una propuesta operacional?

Existe literatura abundante relacionada con las propuestas, políticas públicas y acciones por emprender para lograr mejores grados de gobernabilidad, pero antes que todo tiene que quedar aclarado lo que es la comprensión conceptual y de contexto para llevar a

cabo una materialización en la generación de capacidades institucionales y sociales a través de tres posibles ámbitos: El primero de ellos está vinculado con la voluntad política; de ésta depende que en materia de seguridad exista un conductor político estratégico encargado de la construcción de una dirección política por medio de los consensos de voluntades político y social. Quizá el más complejo de los tres ámbitos, pues en él es muy importante que los actores estatales reconozcan que existen limitaciones presupuestales, de perfiles, de procesos, burocráticas y que las respuestas no son eficientes ante las necesidades de salud, educación, seguridad, justicia y derechos humanos. La voluntad política para la construcción de una directriz debe atender también las demandas sociales, pues recordemos que gran parte de las reformas en materia de seguridad, justicia y derechos humanos ha sido un logro de la sociedad civil organizada por medio de movilizaciones y manifestaciones.

FIGURA 13

Ejercicio del conductor político estratégico para generar las capacidades institucionales



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en el Curso Estrategia y Política de Defensa. Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa, Washington D. C. 2013.

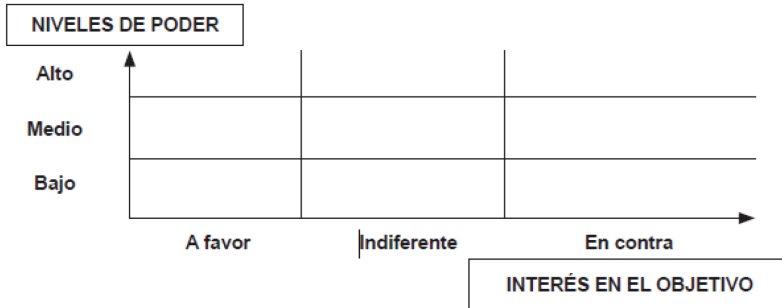
Un segundo ámbito, que ya he mencionado en otras colaboraciones²⁰ es el de la detección de actores empoderados que pueden canalizarse como socios naturales, que, como representantes de la voz ciudadana, contribuirán de forma participativa y constante en la reflexión, la deliberación de las problemáticas, los riesgos y desafíos para la elaboración de estrategias, acciones y planes que efficienten el trabajo coordinado y en la coproducción de seguridad, de esta forma, la corresponsabilidad entre la población e instituciones fortalecerá la aplicación del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Para la detección de estos actores existe ya un instrumento elaborado por ONU Hábitat en 2010,²¹ en el que gracias a análisis previos y a la recopilación de información se identifica a aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas específicos; con un mapa de actores en el que se registran las características de influencia, interés, capacidad y posición, que permiten identificar a los actores con mayor capacidad de involucrarse y comprometerse en el proyecto, tanto en la fase de diagnóstico como en la de elaboración estrategias y cursos de acción. Al respecto se recomienda considerar los siguientes elementos:

- *Influencia*: capacidad de incidir en la adopción o la aplicación de las propuestas o estrategias que deriven.
- *Interés*: mostrar la inclinación o la afinidad que cada actor pueda tener con respecto al proyecto.
- *Capacidad*: disponibilidad de los recursos físicos y financieros que sirvan como impulsores para el proyecto de intervención en sus diferentes etapas.
- *Posición*: grado de apoyo probable que pueda existir hacia el proyecto en general.

20. Yadira Ríos Colín, Alejandro Góngora Montejano *et al.* “Lineamientos para elaborar un proyecto de intervención en seguridad ciudadana”. En *Seguridad Ciudadana: Alcances y Desafíos*. Coordinadores: Rosana Ruíz Sánchez, y María Chinas Salazar. Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. Páginas 179, 180. 2016

21. ONU Hábitat Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades más Seguras*. Benito Juárez, Quintana Roo: Universidad del Caribe. 2010.

FIGURA 14
Gráfica para medir la correlación entre ámbitos
de poder e interés en el objetivo



Fuente: recuperado de los trabajos realizados con la Universidad del Caribe y el gobierno municipal de Ocotlán, Jalisco, en la elaboración del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2012.

Un tercer ámbito y definitivo es la generación paralela de capacidades sociales e institucionales para la corresponsabilidad y la coproducción de seguridad, asegurando la participación de la población, de acuerdo con los perfiles a través de contralorías ciudadanas, con dos objetivos:

1. La generación de capacidades de gobernabilidad mediante las cuales y, dependiendo del contexto histórico de la región, se acerquen la justicia restaurativa, transicional y moderna a la población, que permita incrementos en la percepción de seguridad, la reducción de la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en el ejercicio de gobierno, sistemas democráticos de participación abierta donde cualquier ciudadano tenga el pleno derecho de ser votado de forma independiente y en igualdad de condiciones, aplicación del Estado de derecho y con ello reducir la impunidad, privilegiar la prevención social en la recuperación de los espacios sociales, territoriales y de información que se habían abandonado tanto por el Estado como por la propia comunidad; y
2. Generación de capacidades, con corresponsabilidad, en la restauración de las actividades sociales, culturales, económicas, productivas, sanitarias, educativas y que restablezcan la dinámica comunitaria y de desarrollo.

Bibliografía

- Arnaudo, Roberto y Laura Martín., *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Coordinado por Unión Europea-Programa URB-AL.
- Cox U. *Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.
- Dammert, L. “*El gobierno de la seguridad, ¿de qué participación comunitaria hablamos?*”. *Revista electrónica Gobernanza y seguridad sostenible*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, enero de 2005. Barcelona.
- Moreno, Luis Alberto. “*Un laberinto con salida: Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe*”. Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo. Marzo de 2012.
- ONU Hábitat-Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana para Ciudades más Seguras*. Benito Juárez, Quintana Roo: Universidad del Caribe. 2010.
- Ríos Colín, Yadira, Alejandro Góngora Montejano *et al.* “Lineamientos para elaborar un proyecto de intervención en seguridad ciudadana”. En Rosana Ruíz Sánchez y María Chinas Salazar. *Seguridad Ciudadana: Alcances y Desafíos*. Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. 2016.
- Rosa de León-Escribano, Carmen. *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*. FLACSO. Pág. 2. 2010.
- Sansfaçon, D. “Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security”. Documento Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (Sedi), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Selmini. “Towards Cittá sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy”. *Theoretical Criminology*, Agosto de 2005.
- Velázquez M., Elkin. “La gobernabilidad y la gobernanza en la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. Centro de Investigación sobre Dinámica Social Universidad Externado de Colombia. Documento de trabajo, versión octubre de 2006.
- Williams, Phil. “Transnational Criminal Networks” en John Arquilla y David Ronfeldt *RAND Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, 2001.

II
SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS

5. Reflexiones en torno a la consistencia empírica de las explicaciones estructurales de la violencia en países americanos seleccionados

ULISES VARGAS GUTIÉRREZ¹

Introducción

La violencia homicida es uno de los indicadores más concretos del grado de seguridad de los estados. Razonablemente, podemos inferir que entre mayor sea el grado de violencia homicida en un estado, más inseguro será. Por el contrario, grados de violencia relativamente bajos en un estado nos permitirían afirmar con cierta plausibilidad que éste es seguro, pues cumple con uno de los requisitos fundamentales de ese tipo de organización política, que es, el de preservar la vida de los ciudadanos que lo conforman.

Las explicaciones científicas que se han elaborado para dar cuenta del fenómeno de la violencia homicida como una expresión de la criminalidad son muy numerosas. De la gran cantidad de explicaciones que se han construido al respecto, es posible observar que existen dos enfoques bien diferenciados los psicológicos-criminológicos y los sociológicos-criminológicos. El primero de ellos sostiene que factores tales como la estabilidad psicológica

1. Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (udeg), Maestro en Ciencias Sociales y politólogo por la misma Casa de Estudios. Se ha desempeñado como asesor en la Coordinación General Académica de la propia udeg y como auxiliar de investigación en el trabajo de edición e investigación de los primeros dos volúmenes de la colección de obras colectivas "Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la Época".

de los individuos, las características genéticas heredadas de una persona a otra, la capacidad de razonar en términos de costo y beneficio la acción criminal —entre otros—, son todos relevantes para explicar la conducta “desviada” que conduciría a una persona a cometer un acto criminal y, en este caso en particular, a cometer un homicidio.² El segundo, el sociológico-criminológico, afirma que la clave de la explicación de los fenómenos de la criminalidad y la violencia homicida está en los factores de tipo estructural: los grados de pobreza de un país, los grados de desigualdad, los cambios en la población, el nivel educativo, la ocupación laboral y el desempleo —entre otros—, son todos ellos relevantes para explicar tanto la criminalidad como la violencia homicida.³

El presente trabajo de investigación ofrece algunas reflexiones en torno a las explicaciones de tipo estructural del fenómeno de la violencia homicida, para observar —al menos de manera general— el grado de seguridad o inseguridad que tienen algunos estados del continente americano. El objetivo es analizar la consistencia de las explicaciones estructurales (hipótesis) de la violencia homicida, en relación con una selección de datos que se desprenden de ciertos componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2015, en diez países americanos. El ejercicio que se propone podría definirse como un “análisis de consistencia empírica”, en donde se pone a prueba la correspondencia de ciertos datos empíricos con algunas afirmaciones que se desprenden de las explicaciones de tipo estructural de la violencia homicida.

Algunas aclaraciones son necesarias. La primera de ellas con respecto a la selección de algunos de los indicadores de IDH para realizar la prueba de consistencia empírica. El IDH es un ejercicio complejo de recolección de datos de 118 países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Uno de los principales objetivos del IDH es observar los avances y retrocesos que los países incluidos en el Índice han tenido con respecto a las dimen-

-
2. Michael Lyman y Gary Potter (2009) “Theories of organized criminal behavior” en Michael Lyman y Gary Potter, *Organized crimen*, Prentice Hall, Estados Unidos, pp. 59-83.
 3. Andreas Schedler, (2015), “La nueva guerra civil” en Andreas Schedler, en *La niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, CIDE, México, 45-85.

siones fundamentales del desarrollo humano, a saber: tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de una vida digna.⁴ De manera desagregada, forman parte de los componentes de este ejercicio de análisis que es el IDH, datos que pueden ser de mucha utilidad para observar el grado de seguridad de los estados, específicamente datos que ayuden a comprender el fenómeno de la violencia homicida desde una visión estructural. Este trabajo tomó esa información para observar la consistencia de las hipótesis estructurales. Los datos del IDH que se tomaron en cuenta para desarrollar este trabajo tienen que ver con desigualdad, pobreza, el tipo de población, el nivel educativo y trabajo-empleo.

La segunda aclaración es sobre la selección de países. Varios de los países que forman parte del continente americano registran las tasas de homicidios más altas del mundo. Como muestra basta observar la región centro del continente americano; región que presenta una tasa promedio de homicidios de 24 por cada 100 mil habitantes, cifra que, se si le compara con la tasa promedio de homicidio a escala mundial (6.2 homicidios por cada 100 mil habitantes), es cuatro veces mayor.⁵ Para este trabajo, la selección de países se realizó en función de la tasa de homicidios que los países americanos registraron en el año 2012. Se seleccionaron dos grupos de países, por un lado aquellos que presentaron tasas de homicidios superiores a 20 por cada 100 mil habitantes. Por otro lado, aquellos países que registraron tasas menores a los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes. El primer grupo de países, el de mayor violencia relativa, lo conforman cinco países: Honduras (90.4), Venezuela (53.7), El Salvador (41.2), Colombia (30.8) y México (21.5). El segundo grupo de países, el de menor violencia relativa, lo conforman también cinco países: Canadá (1.6), Chile (3.1), Estados Unidos (4.7), Uruguay (7.9) y Perú (9.6).⁶ La selec-

-
4. IDH (2016), "Índice de Desarrollo Humano 2016" consultado en línea (junio de 2016) de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
 5. UNODC (2014), "UNODC. Global study on homicide 2013. Trends, context, data", United Nations publications. Consultado en línea (junio de 2016) de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
 6. IDH (2016), "Índice de Desarrollo Humano 2016" consultado en línea (junio, 2016) de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

ción de estos países tan disímiles en términos de violencia homicida resulta de utilidad para observar la consistencia de los datos empíricos con respecto a las hipótesis estructurales. Por ejemplo, si las hipótesis estructurales tienen consistencia con los datos, se esperaría observar que en los países poco violentos se presentara mayor grado de igualdad, bajos niveles de pobreza, etcétera. En contraposición, en los países violentos se esperaría observar altos grados de desigualdad, así como también de pobreza, entre otros.

El trabajo está estructurado en tres apartados, además de esta breve introducción en donde se explicitó el objetivo del trabajo y se asentaron los criterios de selección de los datos del IDH y la selección de países. En el segundo apartado se expone el contenido de las hipótesis estructurales; asimismo, se desarrollarán los argumentos centrales de las explicaciones estructurales de la violencia homicida. En la tercera sección se lleva a cabo el análisis de los datos empíricos proporcionados por el IDH con respecto a los diez países seleccionados. En el último apartado se esbozan algunas reflexiones finales a modo de conclusión.

La explicación de la violencia desde las estructuras

Para comprender los argumentos centrales de las hipótesis estructurales que ofrecen explicaciones del fenómeno de la violencia homicida es necesario hacer una breve contextualización del surgimiento de la disciplina criminológica. Sin pretender ser exhaustivo, se ofrecerá una definición general de criminología, así como también se mencionarán algunos de los pasos previos a la configuración de las hipótesis estructurales que explican el crimen y la violencia homicida. En un segundo momento se expondrán, en términos generales, los argumentos centrales de las explicaciones criminológicas-sociológicas del crimen y la violencia. Al final se resumirá la vinculación entre explicaciones y la selección de datos del IDH haciendo un esfuerzo de asociación entre teoría y datos.

Definición de criminología e inicios de las hipótesis estructurales

De acuerdo con una de las definiciones más utilizadas en la literatura sobre el comportamiento criminal y violencia homicida, la criminología “se encarga de explicar el crimen como un fenómeno social. Dentro de los alcances de este conjunto de conocimientos se incluyen los procesos tanto de hacer las leyes como de romperlas, así como también la reacción hacia el incumplimiento de estas mismas”.⁷

La criminología como disciplina científica tiene sus orígenes en las últimas décadas del siglo XIX, con los trabajos de Lombroso (1835-1909) y Garofalo (1851-1934). En los inicios de la disciplina criminológica —como empresa orientada por el conocimiento científico—, hubo especial interés en explicar el comportamiento criminal a partir de ciertas características biológicas y psicológicas de los individuos. Por ejemplo, *Criminal Man*, trabajo desarrollado por Lombroso en 1867, condensaba las observaciones que éste había realizado con respecto a las características físicas de un grupo de criminales, para concluir que existían rasgos específicos que diferenciaban a los individuos criminales de los demás.⁸

La perspectiva biológica del crimen ilustrada por el trabajo de Lombroso condensó las explicaciones del comportamiento criminal, reduciéndolas a un solo factor. Este excesivo reduccionismo en las explicaciones del comportamiento criminal ayudó a que pronto se ensayaran nuevas hipótesis, aunque éstas paradójicamente también reducían la explicación del comportamiento criminal a un solo factor. Entre estas explicaciones unicasuales hay las que lo achacan a las enfermedades mentales; también están las que sostienen que la falta de religiosidad puede explicar las conductas “desviadas” del orden social; o la hipótesis que sostiene que la clave para comprender el crimen está en estudiar a la familia y

-
7. Sutherland citado en Mitchell Miller (2009), “Criminology as social science: paradigmatic resiliency and shift in the 21st century” en Mitchell Miller, *Criminology. A reference handbook*, Sage, Estados Unidos, pp. 2-9.
 8. Mitchell Miller (2009), “Criminology as social science: paradigmatic resiliency and shift in the 21st century” en Mitchell Miller, *Criminology. A reference handbook*, Sage, Estados Unidos, pp. 2-9.

cómo la degradación de la estructura familiar explica la conducta criminal.⁹

El desdibujamiento de las hipótesis biológicas y psicológicas unicasales del comportamiento criminal fue un proceso gradual provocado por la irrupción de la perspectiva estructural de los fenómenos de la criminalidad y la violencia. La visión temprana de la disciplina de la criminología –la visión biológica/psicológica– centró la mirada en el individuo. Así, la unidad de análisis de la criminología en sus primeros años fue el individuo criminal. En contraposición, la perspectiva estructural de la criminología que comenzó poco antes de la primera mitad del siglo xx, más orientada a la sociología que a la biología o la psicología, puso el acento en una unidad de análisis mucho más amplia. El interés de la visión estructuralista estaba en explicaciones colectivas de la criminalidad y la violencia. De esta forma, la explicación transitó de un ámbito meramente individual a uno de orden colectivo.¹⁰

Teorías estructurales de la criminalidad y la violencia

En términos generales podemos establecer que existen al menos cuatro teorías sociológicas clave en la criminología que intentan explicar desde una visión estructural, el fenómeno de la criminalidad y, por tanto, el fenómeno de la violencia homicida. Retomando la clasificación desarrollada por Frank Hagan, éstas son:¹¹ A) teoría de la anomía, B) teoría del proceso social, C) teoría del control social y D) teorías del curso vital.¹²

-
9. Charles Wellford, (2009), “History and evolution of criminology” en Mitchell Miller, *Criminology. A reference handbook*, Sage, Estados Unidos, pp. 9- 17.
 10. Roberto Briceño-León (2012), “La comprensión de los homicidios en América Latina: ¿Pobreza o institucionalidad”, consultado en línea (junio de 2016) de: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n12/02.pdf>
 11. Frank Hagan (2007), “Sociological mainstream theories” consultado en línea (junio de 2016) de: http://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/17242_Chapter_6.pdf
 12. Las teorías del curso vital tienen el objetivo de “hacer un seguimiento de la aparición, persistencia y desistimiento de la conducta delictiva. Éstas [teorías] representan un esfuerzo para realizar un seguimiento de la comisión del delito de forma longitudinal”. (Hagan, 2007: 172).

A continuación se expondrán de forma sucinta los principales argumentos de estas teorías. Vale la pena precisar que para los objetivos de este trabajo sólo nos interesaremos en explicar algunos de los aspectos centrales de las primeras tres,¹³ con el propósito de vincular los argumentos clave de las teorías estructurales de la criminalidad y la violencia, con los datos desagregados seleccionados del IDH.

Teoría de la anomia

Émile Durkheim (1858-1917) desarrolló el concepto de anomía para referirse a un tipo específico de suicidio que ocurre cuando las estructuras sociales se muestran incapaces de interiorizar en los individuos normas y controles. Al dejar a los individuos “sin normas” —es decir en anomía—, éstos generan sentimientos de insatisfacción y angustia. El suicidio, así, puede ser la conclusión de un estado de anomía en los individuos. La anomia, según Durkheim, se puede presentar en situaciones en donde existe un quiebre en las normas de la sociedad que, por ejemplo, puede ocurrir en periodos de crisis económicas.¹⁴

Es importante señalar que la explicación de Durkheim con respecto a la ocurrencia de este tipo específico de suicidio descansa en las estructuras y el debilitamiento de los controles sociales. Las sociedades requieren para su funcionamiento un conjunto de normas y leyes que permitan establecer relaciones sociales, distribuir funciones, premiar determinados comportamientos y castigar otros, esto con el propósito establecer pautas de comportamiento regulares. Al crecer en complejidad, las sociedades pueden entrar en un estado anómico si las normas y los controles de la sociedad en su conjunto no se transmiten de manera adecuada —esto

-
13. Para la elaboración de este trabajo de investigación no se desarrollaron los aspectos centrales de las teorías del curso vital. A juicio del autor de este trabajo, los argumentos que estructuran las teorías del curso vital son esencialmente los mismos de los que parten las teorías de la anomía, las teorías del proceso social y la teoría del control social.
 14. E. Durkheim (2013), “Capítulo v. El suicidio anómico”, en E. Durkheim, *El suicidio*, Colofón, pp. 241-281.

sucede de forma más exacerbada en tiempos de crisis—. La falla en la transmisión de normas y controles en una sociedad no sólo puede llevar a los individuos al suicidio, sino a desarrollar comportamiento criminal.¹⁵

Influido por el pensamiento de Durkheim, Robert Merton (1910-2003) utilizó, con ciertas modificaciones, el concepto de anomía. Para él, la anomía se refiere a la condición de discrepancia que existe entre las metas sociales y los medios disponibles para alcanzarlas. Según este sociólogo, la sociedad¹⁶ juzga permanentemente el valor de las personas en función de su éxito en cuestiones materiales, y lo hace afirmando que éste es posible para todos aquellos que estén dispuestos a trabajar por él. Sin embargo, en la realidad esto no parece funcionar así. Las oportunidades y los medios para alcanzar el éxito material no son los mismos para todos, las clases bajas tienen menos oportunidades para lograr objetivos materiales, que las clases medias o altas. Esta condición de discrepancia entre metas y medios para alcanzar esos objetivos provoca que los individuos se vean orientados a tener conductas antisociales para lograr las metas materiales de la sociedad, conductas antisociales como el comportamiento criminal.¹⁷

Dentro de los autores que se agrupan en la teoría de la anomía, destaca también Agnew con la teoría de la tensión general. Agnew, siguiendo de cerca a Merton, se concentra en observar cómo el crimen en una sociedad es producto de la frustración y el enojo que se produce en los individuos (tensión) por su incapacidad para lograr objetivos socialmente relevantes. Una de las diferencias centrales entre Agnew y Merton es que la teoría de la tensión general de Agnew identifica que los individuos que lidian con más tensión, son los que con mayor probabilidad cometerán actos delictivos, es decir, el enfoque de la tensión general incorpora de

-
15. Roberto Briceño-León (2012), “La comprensión de los homicidios en América Latina: ¿Pobreza o institucionalidad?”, consultado en línea (junio de 2016) de: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n12/02.pdf>
 16. La definición de anomía de Merton se enfocaba en explicar la conducta criminal en la sociedad estadounidense. Sin embargo, el concepto es utilizado con frecuencia para abordar el fenómeno de la criminalidad en distintas sociedades.
 17. Robert Merton (1938), “Social structure and anomie”, *American Sociological Review*, Volume 3, Issue 5 (Oct., 1938), pp. 672-682.

nuevo la dimensión individual. Una segunda diferencia es que las tensiones identificadas por Agnew pueden ir más allá de las presiones de tipo económicas. Al respecto, la teoría de la tensión general sostiene que se pueden producir tensiones en los individuos si: 1) se evita que un individuo logre metas positivamente valiosas, 2) se restringe o se amenaza con restringir los estímulos positivamente valiosos que un individuo posee, o 3) se presenta o se amenaza con presentar a un individuo estímulos valorados negativamente.¹⁸

Teoría del proceso social

La teoría del proceso social se desarrolló principalmente en la llamada Escuela Sociológica de Chicago desde las primeras décadas del siglo xx. Esta teoría sostiene que la criminalidad es un proceso aprendido, y que es culturalmente transmitido. El acento fundamental de esta teoría está puesto en que el ambiente social en el que los individuos se desenvuelven es esencial para explicar el comportamiento criminal. Es decir, para la teoría del proceso social, el ambiente y la relación de éste con los individuos son la clave de la explicación.¹⁹

Dentro de esta teoría destacan los trabajos que afirman que el tránsito del campo a la ciudad tuvo implicaciones importantes –en términos de criminalidad– para las ciudades de Estados Unidos a mediados del siglo xx. Este tránsito produjo cambios de comportamiento en las poblaciones rurales migrantes, en los nuevos espacios urbanos que fueron ocupados. Los cambios de comportamiento de una vida en el campo a una vida en la ciudad generaron desorganización social, procesos de marginación y anomia, lo que

-
18. Leonard Glick (2005), “Sociological theories 1: Social-structural explanations for criminal behavior”, consultado en línea (junio de 2016) de: http://www.ablongman.com/html/productinfo/glick/images/020540278X_ch6.pdf
 19. Frank Hagan (2007) “Sociological mainstream theories” consultado en línea (junio de 2016) de: http://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/17242_Chapter_6.pdf

al final decantó –sostienen algunos exponentes de esta teoría– en comportamientos criminales.²⁰

Teoría del control social

La teoría del control social se preocupa por explicar cómo la sociedad mantiene el control social y la forma en la que se genera conformidad con las normas sociales, así como también la forma en la que no se genera esa conformidad. Es decir, la teoría del control social intenta dilucidar cómo es que los individuos logran aceptar como legítimas, las normas socialmente acordadas.

Una perspectiva relevante en torno a la teoría del control social es la que le otorga importancia fundamental al papel que tienen la familia, los amigos, los vecinos, el trabajo y la escuela, en la construcción de “lazos sociales” para prevenir la conducta criminal. Travis Hirschi es quizás el investigador más destacado con respecto al concepto de lazos sociales. Para Hirschi, los individuos que tienen lazos sociales más estrechos son menos propensos a comportarse de manera antisocial. Los componentes de estos lazos sociales son, según Hirschi, el apego (el lazo con otros, como la familia o los compañeros de trabajo o la Iglesia), el compromiso (el interés personal en los sistemas social y económico), involucramiento (participación en actividades legítimas que desincentiven la participación en actividades ilegítimas) y creencia (en las normas y valores convencionales de la sociedad supone la “vacuna” contra los comportamientos antisociales).²¹

Asociación entre teorías y selección de datos del IDH

Las teorías de la anomia suponen que el comportamiento criminal y el fenómeno de la violencia se deben al desajuste existente — de forma más exacerbada en las sociedades modernas— entre los

20. Mark Berg y Eric Stewart (2009), “Cultural transmission theory” en Mitchell Miller, *Criminology. A reference handbook*, Sage, Estados Unidos, pp. 228- 235.

21. Frank Hagan (2007), “Sociological mainstream theories” consultado en línea (junio de 2016) de: http://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/17242_Chapter_6.pdf

medios sociales y los fines legítimamente contruidos. De acuerdo con Durkheim, la anomia puede conducir al suicidio y a la criminalidad. Primero por la angustia y la confusión que se genera en los individuos por la falta de orientación normativa y, segundo, por la falla en la transmisión de las normas sociales a las nuevas generaciones. Ahora bien, si retomamos la noción de anomia de Merton, el desajuste fundamental entre medios y fines produce criminalidad en el sentido de que los individuos tienen aspiraciones de llegar a las metas socialmente aceptadas, pero rechazando los medios legítimos. Al respecto, la noción de crimen aspiracional relaciona —aunque no de manera automática ni definitiva— los fenómenos de la *pobreza* y la *desigualdad* en la explicación del comportamiento criminal y la violencia homicida, pues se parte de la idea de que el estrato de ingreso más bajo en una sociedad tiene comparativamente menos posibilidades de obtener esos fines que, por ejemplo, las clases medias o altas.

La teoría del proceso social relaciona la predisposición a los comportamientos criminales y violentos con el ambiente. La Escuela Sociológica de Chicago resaltó de forma especial las posibles consecuencias, en términos de seguridad, de los procesos de migración del campo a la ciudad y de los fenómenos que se pueden suceder a partir de una urbanización desorganizada. Aquí, la teoría del proceso social supone que observar tanto los procesos de migración como el tipo de *población* es relevante para comprender los fenómenos de la criminalidad y la violencia.

Finalmente, la teoría del control social sostiene que parte importante de la explicación de los comportamientos criminales y violentos está en la capacidad de los individuos para establecer lazos sociales con instituciones de control, como lo es la *escuela*, la familia, los vecinos y el *trabajo*. La lección de la teoría de control social es que en la medida en que observemos qué es lo que sucede en esas instituciones de control, tendremos más herramientas para explicar el fenómeno de la criminalidad y la violencia.

CUADRO 1

Resumen de la asociación entre teorías del comportamiento criminal y la violencia homicida y los datos del IDH 2015.

Teorías	Datos del IDH (2015)
<i>Anomia.</i> Desajuste medios fines. Distribución desigual de los medios.	<i>Pobreza:</i> 1) Porcentaje de la población cercana a la pobreza multidimensional. 2) Porcentaje de la población en pobreza multidimensional severa. 3) Porcentaje de la población que vive por debajo del nivel de ingreso de pobreza. <i>Desigualdad:</i> 1) Coeficiente de GINI.
<i>Proceso social.</i> Criminalidad y ambiente. Tipo de población.	<i>Tendencia de la población:</i> 1) Porcentaje de crecimiento poblacional. 2) Porcentaje de población urbana.
<i>Control social.</i> Lazos sociales. Educación y trabajo.	<i>Educación:</i> 1) Porcentaje de población con algo de educación secundaria de 25 años o más. 2) Porcentaje de la cohorte correspondiente a la educación primaria que abandona sus estudios. <i>Trabajo:</i> 1) Porcentaje de trabajadores en el sector de servicios. 2) Porcentaje de trabajadores en el sector agrícola. 3) Porcentaje de la fuerza laboral desempleada.

Análisis empírico de la selección de países americanos

En un ejercicio más reflexivo que explicativo, en este trabajo se parte de la consideración de que las teorías estructurales sobre la criminalidad y la violencia deben tener cierto grado de consistencia con los datos empíricos, en este caso, con los obtenidos del IDH 2015. Haciendo un ejercicio de simplificación importante, pero apoyado en los argumentos centrales de las teorías sociológicas-criminológicas antes descritas, parece plausible esperar los siguientes resultados:

- 1) Si la vinculación entre pobreza, desigualdad y violencia es cierta, los países con tasas bajas de homicidios tendrán niveles bajos de pobreza y desigualdad. A su vez, los países con tasas altas de homicidios presentarán niveles altos de pobreza y desigualdad.
- 2) Si la vinculación entre tipos de población y criminalidad es cierta, esperaríamos observar que el ritmo del crecimiento de la población tenga implicaciones para la seguridad. Sería plau-

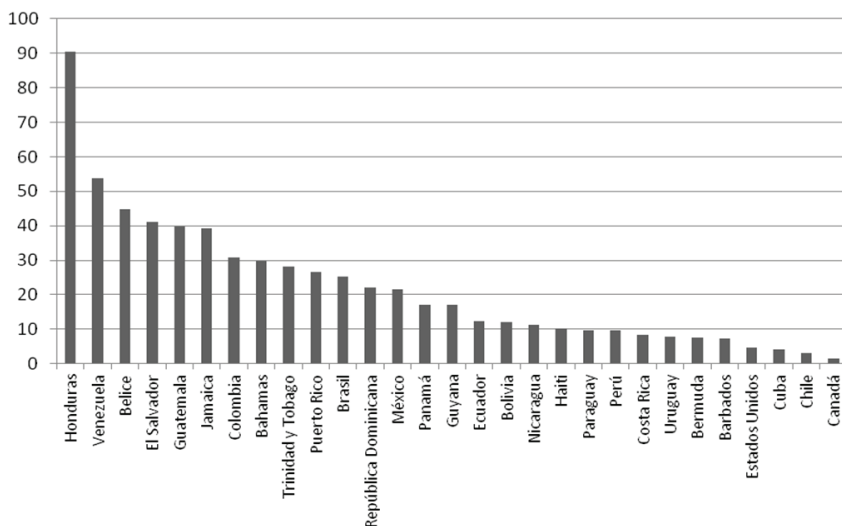
- sible esperar que entre mayor sea el crecimiento de una población, mayores serán las tasas de homicidios. A su vez, relacionado con el tipo de población, sería razonable esperar que exista una relación entre tipo de población urbana o rural y los niveles de violencia expresados en tasas de homicidios. Es decir, se esperaría observar que la violencia homicida ocurra de forma más frecuente en países mayoritariamente urbanos.
- 3) Si la relación entre educación-empleo y violencia homicida es cierta, los países con tasas bajas de homicidios tendrán niveles altos de educación y empleo. A su vez, los países con tasas altas de homicidios presentarán niveles bajos de educación y empleo.

Tasas de homicidio e IDH de los países seleccionados

La selección de países americanos para este trabajo se realizó, como ya se adelantaba al inicio del texto, de acuerdo con las tasas de homicidios registradas en el año 2012. Dos grupos de países se seleccionaron. El primer grupo, el de los “países violentos”, es el de países que registraron tasas de homicidios por arriba de 20 por cada 100 mil habitantes. Este grupo de países lo conforman: Honduras (90.4), Venezuela (53.7), El Salvador (41.2), Colombia (30.8) y México (21.5).

El segundo grupo de países seleccionados, el de “los países pacíficos”, fue el grupo que registró tasas de homicidio inferiores a 10 por cada 100 mil habitantes. Este segundo grupo está conformado por Canadá (1.6), Chile (3.1), Estados Unidos (4.7), Uruguay (7.9) y Perú (9.6).

GRÁFICA 1
Tasa de homicidios a Nivel Nacional (100 mil habitantes)
en países americanos seleccionados 2012



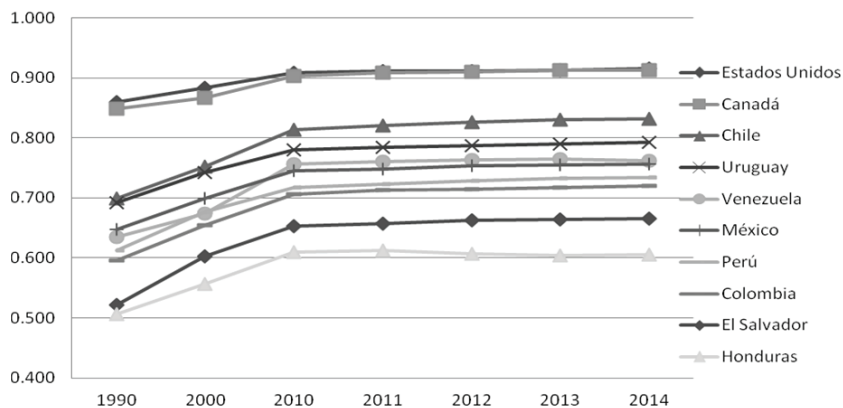
Fuente: Elaboración propia con datos de United Nations Office on Drugs and Crime (2014). UNODC: *Global study on homicide*.

Del grupo de países seleccionados y catalogados como países pacíficos, Estados Unidos, Canadá y Chile registran un desarrollo humano “muy alto”. Estados Unidos está en la posición número 8 a escala mundial en desarrollo humano, Canadá en el lugar 9 y Chile en el lugar 42. Uruguay está en el lugar número 52 y Perú se posiciona en el 84, en la lista del total de los 118 países registrados en el IDH para el año 2015. Para los casos de Uruguay y Perú llama la atención que éstos son catalogados como países con desarrollo humano “alto”, diferencia sustancial con los otros tres países de esta selección de países pacíficos.

La mayoría de los países catalogados en este trabajo como violentos, registra desarrollo humano “alto”, tales son los casos de Venezuela, México y Colombia. Los casos de El Salvador y Honduras son diferentes, pues estos dos últimos se catalogan como países con desarrollo humano “mediano”. Con respecto a la posición de

estos países violentos en la lista de los 118 países registrados en el IDH 2015, Venezuela está en el lugar 71, tres posiciones arriba de México (74); Colombia se posiciona en el lugar 97, El Salvador y Honduras en los lugares 116 y 131, respectivamente.

GRÁFICA 2
Tendencia del Índice de Desarrollo Humano 1990-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del United Nations Development Programme (2016). Índice de Desarrollo Humano.

Con respecto a la tendencia en la evolución del IDH de los países seleccionados para este trabajo, la gráfica 2 muestra los datos de la tendencia del IDH en los años mostrados en el eje horizontal. De la gráfica podemos rescatar al menos un par de reflexiones. Por un lado, la tendencia ligeramente negativa de Honduras, y, por el otro, el desplazamiento de México por parte de Venezuela.

Honduras presenta una tendencia ligeramente a la baja en el IDH. Una posible explicación a esto es el efecto de la alta tasa de homicidios de ese país, recordemos que la tasa de homicidios de Honduras para el año 2012 es de 90.4, la más alta por mucho de todo el continente americano. Sin embargo, es preciso señalar que el IDH toma en consideración muchas más variables para su construcción, y, aunque la tasa de homicidios de Honduras está muy por encima de la de todos los países del continente, ésta es sólo una variable.

Los casos de Venezuela y México son también interesantes. En el año 2000, México se posicionó arriba de Venezuela; sin embargo, para el año 2010 esta tendencia cambió, México desde el año 2010 hasta el 2014 está por debajo de Venezuela con respecto al IDH.

En términos generales podemos concluir que las tendencias de los demás países que interesan en este trabajo tienen un comportamiento más o menos estable. Quizá faltaría apuntar el distanciamiento que tiene Chile con respecto de Uruguay en términos del IDH, que, como se observa en la gráfica, ambos países tienen resultados muy similares en 1990 y 2000 y terminan por distanciarse en 2010, posicionando a Chile arriba de Uruguay.

Pobreza y desigualdad en los países seleccionados

En la base de datos desagregados del IDH 2015 están también de forma desagregada datos relacionados con el grado de pobreza de muchos de los países analizados en el él. Para los objetivos de este trabajo consideré relevantes algunos de estos datos, sobre todo aquellos relacionados con el *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM). Según el IDH 2015, el IPM “[...] identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida. Este índice utiliza microdatos de encuestas de hogares [...] Cada persona de un determinado hogar se clasifica como pobre o no, dependiendo de la cantidad de privaciones a las que está sometida su familia”.²²

Los datos del IPM que se tomaron en consideración para la elaboración de este trabajo son: 1) *El porcentaje de la población cercana a la pobreza multidimensional*, 2) *el porcentaje de la población en pobreza multidimensional severa* y 3) *el porcentaje de la población que vive por debajo del nivel de ingreso de pobreza*. Habrá que aclarar que para la construcción del Índice de Pobreza, el IDH 2015 no proporciona información de todos los países, sino de aquellos que son catalogados como países en desarrollo. Por esta limitación en la infor-

22. IDH (2016), “Índice de Desarrollo Humano 2016”, consultado en línea (junio de 2016) de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%A9ndice-de-desarrollo-humano-idh>

mación, sólo se ofrecerá información de México, Perú, Colombia y Honduras, es decir, cuatro países de nuestra selección de diez.

El país más violento de dicha selección de cuatro países en desarrollo es Honduras, con una tasa de homicidios de 90.4. Este país tiene el porcentaje de población cercana a la pobreza multidimensional más alto, registrando 28.6%. El segundo más violento es Colombia, que, con una tasa de homicidios de 30.8, tiene el tercer porcentaje más alto de la muestra de países en la categoría de población cercana a la pobreza multidimensional, con 10.2%. México es el tercero más violento, con una tasa de homicidios de 21.5. En relación con porcentaje de población cercana a la pobreza multidimensional, México cuenta con 0.1%, lo que lo coloca en el cuarto lugar. Perú es, por mucho, el menos violento, con una tasa de 9.6 homicidios y, pesar de ello, es el que registra el segundo porcentaje más alto de población cercana a la pobreza multidimensional, con 12.3.

Con respecto a los datos del porcentaje de la población en severa pobreza multidimensional, las posiciones de Honduras, Perú, Colombia y México se repiten. Así, Honduras registra un total de 7.2%, Perú 2.1%, Colombia 1.8% y México 1.1%. Tanto en esta categoría de porcentaje de población en pobreza severa, como en la anterior, de población cercana a pobreza multidimensional, los datos de Perú parecen no encajar del todo con las explicaciones que relacionan pobreza con criminalidad y violencia. Perú, al ser, por mucho, el país menos violento de la muestra de cuatro países es el que –sólo después de Honduras– cuenta con datos que hacen suponer un alto grado de pobreza.

Por último, complejizando más el escenario de la probable vinculación entre pobreza, criminalidad y violencia, los datos que dan cuenta del porcentaje de la población que vive debajo del nivel de ingreso de pobreza para nuestra muestra de cuatro países en desarrollo son: Honduras con 64.5%, México con 52.3%, Colombia con 30.6% y Perú con 23.9%. A decir de estos datos, llama la atención que existe más correspondencia en entre éstos y los relacionados con la violencia homicida. Honduras, al ser el país más violento del conjunto, es también el país con mayor porcentaje de población que vive por debajo del nivel de ingresos. A su vez, Perú, al ser el país menos violento del conjunto, es el que tiene menos por-

centaje de la población viviendo por debajo de la línea de ingreso. Los casos de México y Colombia, sin embargo, no se corresponden con los grados de violencia, ya que México tiene un porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de ingreso muy superior al de Colombia, a pesar de que México es mucho más pacífico que Colombia.

Para observar la desigualdad en nuestra selección original de diez países, los datos del IDH 2015 que pueden ser de más utilidad para este trabajo son los del *coeficiente de GINI*. El coeficiente de GINI, según el IDH 2015, “mide la desviación de la distribución del ingreso entre los individuos o entre los hogares en cada país desde una distribución perfectamente igualitaria. El valor de 0, representa la igualdad absoluta, el valor de 100 la desigualdad absoluta”.²³ Con respecto al coeficiente de GINI podemos afirmar que los datos muestran que Canadá (33.7), Estados Unidos (41.1), Uruguay (41.3), El Salvador (41.8) y Venezuela (44.8) son los países más igualitarios del conjunto. El segundo grupo de cinco países, o sea, el de los menos igualitarios del conjunto incluye a Perú con 45.3, México con 48.1, Chile con 50.8, Colombia con 53.5 y Honduras con 57.4. Los datos con respecto al grado de desigualdad tienen cierta consistencia con los datos que dan cuenta de la violencia homicida. Los tres países que pueden considerarse más igualitarios (Canadá, Estados Unidos y Uruguay) forman parte del conjunto de los países pacíficos. Al fondo de la lista, los países en donde existe mayor desigualdad (Honduras y Colombia) forman parte del conjunto de países violentos. Si bien en los extremos de la lista los datos muestran cierta relación entre desigualdad y violencia, los países que están al centro de la lista no parecen mostrar una relación entre la variable de la violencia y la desigualdad. Por ejemplo, los datos de El Salvador y Estados Unidos con respecto al coeficiente de GINI son muy similares (41.8 y 41.1, respectivamente) a pesar de que El Salvador es, por mucho, un país más violento que Estados Unidos. Un razonamiento similar se puede aplicar para el caso de México y Chile. México es, de acuerdo con estos datos, plausiblemente un país más igualitario que Chile; sin embargo, los

23. *Idem.*

grados de violencia homicida entre estos dos países muestran que en México la violencia homicida se observa de forma mucho más frecuente que en Chile, uno de los países con menos homicidios en todo el continente americano.

Tendencias de la población en los países seleccionados

Como se señaló anteriormente en este trabajo, la teoría sociológica-criminológica del proceso social supone que para explicar los fenómenos de la criminalidad y la violencia es importante observar las tendencias de la población, específicamente atendiendo tanto al ritmo de crecimiento de la población, como al tipo de población. En nuestra selección de diez países americanos, los cinco con más *porcentaje de crecimiento poblacional* para el periodo 2010-2015 son, según datos del IDH 2015, Honduras (2.0%), Venezuela (1.5%), Colombia (1.3%), Perú (1.3%) y México (1.2%). Del conjunto seleccionado, los países con menor porcentaje de crecimiento poblacional para el mismo periodo 2010-2015 son: Uruguay (0.3%), El Salvador (0.7%), Estados Unidos (0.8%), Chile (0.9%) y Canadá (1.0%). En este conjunto de datos del porcentaje de crecimiento de la población y su posible vinculación con la variable de la violencia y la criminalidad parece existir cierto grado de consistencia, aunque, como en los casos anteriores, algunos países rompen de forma muy clara los posibles intentos de relacionar de forma directa variables estructurales y la de la violencia homicida. Por ejemplo, de los países que cuentan con mayor porcentaje de crecimiento poblacional para el periodo 2010-2015, sólo Perú, es un país que fue catalogado como pacífico, el resto (Honduras, Venezuela, Colombia y México) es de países que fueron catalogados en este trabajo como violentos por tener tasas de homicidio por arriba de 20 por cada 100 mil habitantes. La misma lógica se repite en el grupo de países con poco porcentaje de crecimiento poblacional; de los cinco en esta situación (Uruguay, El Salvador, Estados Unidos, Chile y Canadá) sólo el El Salvador es un país violento, al tener una tasa de homicidios de 53.7. Perú y El Salvador rompen con la tendencia señalada por la teoría del proceso social; sin embargo, es importante señalar que la consistencia empírica

de los datos que relacionan crecimiento poblacional y grados de violencia homicida parece ser razonable.

Con respecto a los datos que proveen información del tipo de población, el IDH 2015 muestra que el mayor *porcentaje de población urbana* para el año 2014 de nuestra selección de diez países americanos lo tienen Venezuela (94.1%), Uruguay (92.8%), Chile (89.8%), Estados Unidos (83.1%) y Canadá (81.0%). Los cinco con menor porcentaje para el mismo año son: México (79.0%), Perú (78.3%), Colombia (76.1%), El Salvador (66.2%) y Honduras (53.9%). Con relación al porcentaje de población urbana y su posible vinculación con la violencia homicida, los datos muestran mucho menos consistencia que en el caso del porcentaje de crecimiento poblacional. Si observamos los datos, podemos afirmar que aunque Venezuela es un país mucho más violento que Uruguay, el porcentaje de población urbana es muy similar en ambos países. Esta afirmación es muy parecida para los casos de México y Perú, y, aunque la tasa de homicidio de México es más dos veces mayor que la de Perú, el porcentaje de población urbana para el año de 2014 de los dos países es muy cercana. Los casos de Honduras, El Salvador y Colombia abonan también al argumento de que existe poca consistencia empírica entre los datos del porcentaje de población urbana y la explicación de la violencia y la criminalidad apoyada en la teoría del proceso social. Honduras, El Salvador y Colombia son los países con los porcentajes más bajos de población urbana para 2014 y, a su vez, forman parte del conjunto de países violentos de nuestra selección. La relación entre violencia y tipo de población, al menos con respecto a la población urbana, no es tan evidente en nuestra selección de países.

Educación y trabajo en los países seleccionados

La teoría del control social sostiene que parte importante de la explicación en torno al comportamiento violento y criminal está en analizar la fortaleza de las instituciones de control, como lo son la escuela y el trabajo. Con relación a estas instituciones, el IDH 2015 nos permite observar algunos datos.

Para nuestra selección de países americanos veremos la información referente al *porcentaje de población con algo de educación*

secundaria de 25 años o más, e información sobre deserción escolar a través del *porcentaje de estudiantes de la cohorte correspondiente a la educación primaria que abandona sus estudios*. Para nuestra selección de 10 países, los datos que dan cuenta del porcentaje de la población con algo de educación secundaria para la edad señalada –para el periodo 2005-2013–, el IDH 2015 nos permite afirmar que: Canadá (100%), Estados Unidos (95.0%), Chile (74.8%), Perú (61.1%) y México (58.0%) son los primeros cinco países. El segundo grupo de países lo conforman Colombia (56.3%), Venezuela (53.7%), Uruguay (52.5%), El Salvador (39.8%) y Honduras (27.0%). Estos datos muestran cierta congruencia con las explicaciones de la violencia desde la teoría del control social. Los extremos de esta lista de países coinciden con los datos sobre violencia homicida. Podemos observar que Canadá, Estados Unidos, Chile y Perú son países con poca violencia homicida y que, a su vez, están entre los países que tienen mayor porcentaje de educación –al menos educación secundaria– entre su población de 25 años o más. Para el extremo inferior de la lista, al menos los dos últimos países (Honduras y El Salvador) tienen altos grados de violencia homicida y un porcentaje comparativamente menor de educación secundaria entre su población de 25 años o más.

La información referente a la deserción escolar, con base en el porcentaje de estudiantes de la cohorte correspondiente a la educación primaria que abandona sus estudios para el periodo 2008-2014, presentada por el IDH 2015, muestra que de nuestra selección de 10 países americanos, los cinco con menor porcentaje de deserción son Estados Unidos y Canadá (0%), Chile (1.3%), México (4.2%), Venezuela (4.9%). Los últimos cinco países de nuestra selección, los que tienen mayor porcentaje de deserción escolar, son Uruguay (5.3%), Colombia (15.3%), El Salvador (16.2%), Perú (26.1%) y Honduras (30.3%). De nueva cuenta, los extremos de la lista de países con mayor o menor deserción escolar son consistentes con la hipótesis de la teoría de control social, ya que Estados Unidos y Canadá son países pacíficos y con prácticamente ningún caso de deserción escolar para la cohorte de educación primaria. En el extremo inferior, tres (Honduras, El Salvador y Colombia) de los cinco últimos países de la lista son países violentos. De nueva cuenta, en los extremos de la lista se encuentra cierta consis-

tencia empírica con las explicaciones de la violencia, pero los países intermedios de la lista tienen variaciones importantes. Como, por ejemplo, el caso de Perú, que al ser un país pacífico, tiene un alto porcentaje de deserción escolar para la cohorte de primaria, o Venezuela, que al ser un país violento tiene un porcentaje de deserción escolar relativamente bajo.

Ahora bien, para observar las características de la institución de control del trabajo, el IDH 2015 cuenta con información relevante sobre el *porcentaje de trabajadores para el año 2012 que se encuentran o en el sector de servicios o en el sector agrícola*. A su vez, información referente al *porcentaje de la fuerza laboral desempleada para el año de 2013* será importante para lograr los objetivos de este trabajo.

En nuestra selección de países, el mayor porcentaje de trabajadores en la industria de servicios está en Estados Unidos (81.2%), seguido de Canadá (76.5%), Venezuela (70.7%), Uruguay (68.0%) y Chile (66.4%). Para el sector agrícola, los datos muestran que Honduras (35.3%), Perú (25.8%), El Salvador (21.0%) y Colombia (16.9%) son los países que tienen mayores porcentajes de su población empleada en ese sector. Los datos parecen mostrar de forma más o menos inconsistente que los países en donde existe mayor empleo en el sector de servicios son relativamente menos violentos que en los países en donde el sector agrícola es más relevante. Una vez más, las posibles vinculaciones entre esta variable del porcentaje de empleo por sector y la violencia homicida cambia de país en país, aunque en los extremos se observa, como en los otros casos, cierta plausibilidad.

Por último, la información del *porcentaje de la fuerza laboral desempleada* para el año de 2013, para nuestra selección de diez países americanos muestra que Colombia (8.9%), Estados Unidos (8.1%), Venezuela (7.8%) Canadá (7.2%) y Uruguay (6.4%), son los cinco países que tienen un porcentaje mayor de fuerza laboral desempleada. Chile (6.4%), El Salvador (5.9%), México (4.8%), Perú (4.0%) y Honduras (3.9%), son, del conjunto de países seleccionados para este trabajo, los que menor porcentaje de fuerza laboral desempleada tienen. Este conjunto de datos es el que muestra mucho menos consistencia de los otros datos seleccionados para la elaboración de este trabajo. Con respecto a los datos de la

fuerza laboral desempleada, parece no existir una correspondencia plausible con las explicaciones de la violencia homicida. Por ejemplo, si el desempleo fuera una de las posibles explicaciones de la violencia homicida, como lo sugiere en parte la teoría de la anomía y del control social, los países con altos grados de desempleo mostrarían grados altos de violencia. Los datos analizados aquí no pueden sustentar esa afirmación.

Reflexiones finales

- La vinculación entre pobreza y violencia es problemática. Como pudimos observar, en algunos casos la consistencia entre estas variables es positiva, pero en algunos casos también, la consistencia es negativa. Por otro lado, la vinculación entre desigualdad y violencia, mostró cierto grado de consistencia empírica, al menos fue así en los extremos de la lista de países americanos seleccionados. El extremo superior –los países más violentos– y el extremo inferior –los países menos violentos– correspondieron con países con grados de mayor y menor desigualdad, respectivamente.
- La vinculación de las tendencias de la población y violencia mostró un grado de consistencia importante. En términos generales, los países del conjunto que registraron mayor crecimiento poblacional fueron los catalogados en este trabajo como violentos. A su vez, generalizado, los países con poco porcentaje de crecimiento poblacional fueron los países pacíficos del conjunto. La vinculación del tipo de población con los grados de violencia mostró poca consistencia. Al parecer, el tipo de población urbana no tiene una vinculación directa con los grados de violencia.
- La vinculación entre educación y violencia parece ser muy consistente. En general, se puede observar que las variables referentes a la educación tienen una relación más o menos estable con la de la violencia homicida. Es razonable afirmar que entre mayor educación y menores grados de deserción escolar, la violencia se reduce. Con respecto a la institución del trabajo, la vinculación entre ésta y la violencia homicida mostró poca consistencia con los datos empíricos.

6. Un asunto de seguridad jurídica: el control de convencionalidad y supremacía constitucional en México

NAUHCATZIN T. BRAVO AGUILAR¹
JOSÉ DE JESÚS CHÁVEZ CERVANTES²

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos ha sido tema de estudios y acalorados debates en torno al valor jurídico-constitucional que guardan los tratados internacionales con respecto a la Constitución de un determinado Estado.

México no ha sido la excepción en cuanto al dilema que suscita tomarse en serio los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Tan es así, que abundan las interpretaciones con respecto a la jerarquía constitucional que guardan los principios y axiomas propios de los pactos y convenciones de los tratados internacionales que el Estado mexicano ha adoptado como derecho interno.

Aunado a lo anterior, es importante analizar cuál es el valor jurídico que guardan los criterios jurisprudenciales de las cortes supraconstitucionales, tal como la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos contentiosos de que el Estado mexicano es parte, y también en los que el

-
1. Doctor en Derecho por la Universidad de Wisconsin-Madison, Estados Unidos de América y coordinador de Asuntos Jurídicos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
 2. Alumno del Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid. Maestro en Derecho Constitucional y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara

Estado no forma parte del litigio. Es, precisamente en este punto, donde cobra especial relevancia la figura del control de convencionalidad, que servirá, no sólo para propiciar un nuevo lenguaje jurídico, sino, como una institución del derecho moderno que permea el resguardo de todo el catálogo de derechos que implica tomarse en serio los derechos humanos.

Por todo lo anterior, se propone hacer un breve recorrido en referencia al principio de control de convencionalidad. Ver de qué manera dicho principio tiene influencia o no en las decisiones e interpretaciones jurídicas del Estado mexicano. Por otro lado, revisar las principales tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la supremacía constitucional y la jerarquía de los tratados internacionales que México es parte, destacando la contradicción de tesis 293/2011, decisión controvertida del Pleno del más Alto tribunal mexicano.

Una vez abordados los temas propuestos, estaremos en condiciones de esbozar de forma muy breve algunas conclusiones que no tienen como finalidad cerrar una discusión; al contrario, son una reflexión acerca del debate que hoy en día en México es origen de dudas sobre la posición que guardan los derechos humanos de fuente internacional con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aproximación al control de convencionalidad. Antecedentes y acepciones

Preliminares

Para generar una aproximación al estudio del control de convencionalidad nos proponemos abordar al menos las siguientes interrogantes: ¿Qué es el control de convencionalidad?, ¿cuáles son sus principales antecedentes?, ¿cuál es la obligación por parte del Estado mexicano con respecto al control de convencionalidad?

Antes de tratar de resolver las dudas con respecto al control de convencionalidad, es necesario un acercamiento al derecho internacional de los derechos humanos y, así, sentar las bases indispensables para abordar nuestro tema de estudio.

Pues bien, el derecho internacional de los derechos humanos adquiere su mayor auge el 26 de junio de 1945, capitalizándose con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, que entra en vigor el 24 de octubre del mismo año; esto significó un paso importante en materia de derechos humanos, que posteriormente daría luz, el 10 de diciembre de 1948, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El autor italiano Luigi Ferrajoli denomina al texto declarativo “embrión constitucional del mundo”³, pues gracias a su realización, el derecho internacional de los derechos humanos inicia su apogeo internacional.

En la actualidad, se estima que existen poco menos de 150 tratados internacionales y protocolos concernientes a derechos humanos,⁴ mismos que conforman el llamado derecho internacional de los derechos humanos. El Estado mexicano se ha adherido de manera paulatina a la mayoría de los tratados tanto a escala regional como internacional.

México, al adoptar diferentes instrumentos internacionales, adquiere compromisos jurídicos ante la comunidad internacional, como proteger y respetar los derechos tutelados en dichos ordenamientos. Para lograr dicho cometido, el instrumento internacional se somete a un procedimiento constitucional que, una vez llevado a cabo, otorga a la norma internacional carácter de derecho válido para todo el territorio mexicano.

-
3. L. FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, Trota, España, Madrid, 2010, p. 26. “Este cambio de paradigma se ha extendido, por otro lado, al menos en el plano normativo, también al derecho internacional. Gracias a ese embrión de Constitución del mundo que está formado por la Carta de la ONU y por las declaraciones, convenciones y pactos internacionales sobre derechos humanos, también la soberanía estatal externa ha sido jurídicamente limitada, por la sujeción de los Estados al imperativo de la paz y a la garantía de los derechos humanos establecidos en las cartas internacionales.” *Vid.* L. FERRAJOLI, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, trad. M. Carbonell, A. de Cabo y G. Pisarello, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007, p. 6. En la misma línea argumentativa, *Vid.* G. PISARELLO, M. CARBONELL, “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno: modelo para armar”, en: M. Carbonell, S. Moguel, K. Pérez Portillo, *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, pp. 20-21.
 4. M. CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, Tercera edición, Porrúa, México, 2009, p. 61 y ss.

Ahora bien, México, a través de su presidente, tiene la facultad de firmar tratados internacionales, tal como lo señala la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

x. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;⁵

El anterior texto constitucional legitima al Poder Ejecutivo para celebrar tratados internacionales. Una vez firmados, la Cámara de Senadores tiene la facultad constitucional de ratificar los acuerdos internacionales, tal como lo afirma la propia Constitución mexicana:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado;

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;⁶

Es así como los instrumentos en materia de derechos humanos fueron aprobados por el presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, y posteriormente ratificados por la

5. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

6. *Ídem*.

Cámara de Senadores, tal como exige el Máximo ordenamiento jurídico, adquiriendo así la obligatoriedad de su aplicación en el territorio mexicano, siendo derecho válido y vigente, de observancia obligatoria.

Una vez adoptado el tratado internacional —en el caso que nos ocupa, nos referimos a aquel que es en materia de derechos humanos—, deja de ser derecho desconocido para el Estado mexicano; incluso, podríamos asegurar que ya no tendría que ser denominado derecho internacional de los derechos humanos, sino, derecho interno.

En la doctrina, al total del andamiaje jurídico se le ha denominado como la teoría del bloque de constitucionalidad. Esta teoría tuvo su origen en Francia con base en las decisiones del Consejo Constitucional y las aportaciones de la doctrina propias del país europeo. Durante la década de los años setenta, en este país se empezó a hablar de bloque de constitucionalidad, debido a las técnicas que empleaba dicho Consejo Constitucional al revisar causas primordialmente relacionadas con el derecho administrativo, disciplina en la que se invocó de manera regular las expresiones “bloque legal” o “bloque de la legalidad”. El 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional de Francia reconoció fuerza jurídica al preámbulo de la Constitución de 1958 y a varios documentos de la historia constitucional francesa. En la actualidad, la teoría del bloque de aquel país europeo sirve para explicar que la constitucionalidad abarca, no sólo el texto constitucional o texto fundamental, sino también otros elementos del derecho público francés histórico y contemporáneo. En específico, el bloque de constitucionalidad francés comprende: la Constitución de 1958 y su preámbulo; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; el preámbulo de la Constitución de 1946; y los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, entre otros.⁷

7. H. FIZ-ZAMUDIO, S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Segunda edición, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 10-11. Vid. I. HERRERÍAS CUEVAS, M. ROSARIO RODRÍGUEZ, *El control de constitucionalidad*

Siguiendo al profesor Héctor Fix-Zamudio, en México, el bloque de constitucionalidad no sólo abarcaría el texto publicado el 5 de febrero de 1917, sino también una serie de instrumentos internacionales. En otras palabras, el bloque constitucional estaría integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas derivadas de los tratados internacionales en derechos humanos debidamente suscritos por el procedimiento constitucional antes mencionado.

Ahora bien, la idea del bloque de constitucionalidad puede dividirse al menos en cuatro segmentos. El primero de ellos deriva del sistema interamericano de derechos humanos;⁸ un segundo apartado descansa en la denominada “Carta Internacional de los Derechos Humanos”, así como en los Pactos Internacionales, el relativo a los Derechos Económicos Sociales y Culturales y el concerniente a los Derechos Civiles y Políticos, aprobados en 1966. A cada uno de los pactos mencionados, los acompañan sus protocolos facultativos y de Abolición de la Pena de Muerte; una tercera parte comprende los instrumentos internacionales de reconocimiento a derechos en concreto o que protegen contra formas graves de violación. En este rubro destacan las siguientes convenciones: Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948; Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, de 1965; Desaparición Forzada de Personas (1966); Contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (1987); Derechos del Niño (1989); Sobre Derechos Políticos, Discriminación y Violencia contra la Mujer (1952, 1984 y 1993); un cuarto y último segmento tiene que ver con todas aquellas decisiones de jurisprudencias por los tribunales internacionales de derechos humanos, propiciando así un diálogo jurisprudencial en la materia. Destaca al respecto, la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos que, por el valor de sus precedentes, debe considerarse fuente privilegiada y obligatoria para todos los Es-

y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012), Ubijus, México, 2012, pp. 65-69.

8. Un libro referente a la génesis y el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con especial acento en la Corte del sistema. Vid. S. GARCÍA RAMÍREZ, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2007.

tados parte. En este sentido, cobran especial relevancia la Corte Internacional de Justicia, la Corte Europea de Derechos Humanos y organismos jurisdiccionales similares.⁹

Como se observa, el universo de tratados internacionales en derechos humanos que hoy en día son derecho interno válido en México, ha suscitado acalorados debates jurídicos y académicos, no sólo con respecto al valor que guardan los principios y valores contenidos en dichos ordenamientos, sino también con relación al valor jurídico que se debe otorgar a los criterios jurisprudenciales de las cortes supraconstitucionales. Es, precisamente en este punto, donde cobra especial relevancia la figura del control de convencionalidad, misma que servirá para propiciar un nuevo lenguaje jurídico y constituirá una institución clave del derecho moderno en la pugna por garantizar plenamente el ejercicio de los derechos humanos.

Control de convencionalidad. Aspectos generales

El control de convencionalidad que ha venido ejerciendo el sistema interamericano de derechos humanos ha sido un instrumento procesal ejercitado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), con fundamento en la propia Convención Americana de los Derechos Humanos y el Estatuto de la Corte, mismos que le han conferido la característica de ser un órgano autónomo, con competencia abierta.¹⁰

Basta observar el artículo 62 de la Convención (o pacto de San José) donde se establecen las reglas esenciales para la competencia del órgano supraconstitucional. En el apartado 1 del referido precepto se señala que:

-
9. H. FIZ-ZAMUDIO, S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Cit. pp. 11-13.
 10. Revisar los antecedentes históricos en referencia al control de convencionalidad, expuestos en F. ÁLVAREZ CIBRIÁN, J. BECERRA RAMÍREZ, *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad. Su debate actual*, Porrúa, México, 2015, pp. 87-89.

todo Estado Parte puede en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

En el mismo precepto, pero en el apartado II, se añade que dicha declaración: “puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por una plazo determinado o para casos específicos”.

Aunado a lo anterior, el apartado III del mismo artículo 62 de la Convención Americana es contundente con respecto a la facultad que tiene la CIDH con respecto al tratado internacional del que emana, y reza así:

La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.¹¹

Por otra parte, el Estatuto de la CIDH, en su artículo primero expresa que la Corte “es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”;¹² asimismo, el artículo segundo del propio Estatuto, confiere la competencia y las funciones de la Corte, reconociendo entonces una doble función: de carácter consultivo, con respecto a la interpretación de la Convención Americana, así como a otros tratados internacionales en materia de derechos humanos; y de carácter jurisdiccional para los casos denominados contenciosos.

Con base en los ordenamientos referidos, la CIDH a través de la jurisprudencia que ha emitido desde su creación, ha logrado edificar un sólido y nuevo cuerpo de doctrina y de principios, y

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, véase: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/instrumentos>

12. *Idem.*

generado, tal como lo afirma Pérez Tremps, un *IusComune* interamericano de los derechos humanos.¹³

Ahora bien, fruto de ese *IusComune* interamericano, el control de convencionalidad cobra vital relevancia, al erigirse como un mecanismo de protección procesal que ejerce la propia CIDH, ya que, por medio de él, se determinará la compatibilidad del derecho interno de los Estados parte del sistema interamericano con respecto a los instrumentos internacionales.¹⁴

Pues bien, el control de convencionalidad se debe, en mucho, a las valiosas aportaciones de quien fuese juez de la CIDH y presidente de ella durante el periodo de 1998 a 2010; nos referimos al penalista mexicano, doctor Sergio García Ramírez, quien con sus votos contribuyó de manera determinante para el desarrollo de tan valioso mecanismo procesal. El propio García Ramírez señala que la primera vez que se aludió al control de convencionalidad fue en el caso *Mack Chang vs. Guatemala*, resolución del 25 de noviembre de 2003. Al respecto, es interesante el voto concurrente de García Ramírez haciéndose hincapié en que los Estados parte, deben actuar conforme al pacto San José.¹⁵

Otros casos significativos fraguados de forma posterior al caso de Guatemala de 2003, son: *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, de 24 de noviembre de 2006, y *Vargas Areco vs. Paraguay*, del 26 de septiembre del mismo año. Sin embargo, la sentencia

-
13. H. FIZ-ZAMUDIO,, S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Cit. p. 16.
 14. E. REY CANTOR, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, Porrúa, México, 2008, p. 46.
 15. En el párrafo 27 del voto concurrente García Ramírez señala: “Para los efectos de la Convención Americana y del ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio --sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto-- y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del ‘control de convencionalidad’ que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional”. Corte Interamericana de Derechos Humanos “Voto concurrente razonado por el juez Sergio García Ramírez a la sentencia del caso *Mack Chang vs. Guatemala*, del 25 de noviembre de 2003”, véase: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/mapa-interactivo>

donde la CIDH cataliza el control de convencionalidad es, sin duda alguna, la del caso *Almonacid Arellano y otro vs. Chile*, efectuada un 26 de noviembre de 2006.¹⁶ En dicha sentencia, en el párrafo 124 se manifestó:

La corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometido a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁷

La obligación de los poderes judiciales de los Estados que aceptaron adherirse a una jurisdicción de carácter internacional como la CIDH, es trascendental para ejercer el control de convencionalidad en sus propias jurisdicciones, convirtiéndose así, en un instrumento ejercido no sólo por la propia Corte supraconstitucional, sino como un mecanismo procesal que pueden llevar a cabo los propios operadores jurídicos de los Estados.

Pues bien, el control de convencionalidad siguiendo la propia jurisprudencia de la Corte podrá efectuarse tanto a escala internacional como en el ámbito interno. Sobre este punto volveremos más adelante, cuando abordemos brevemente las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2011.

-
16. Un análisis con respecto a la evolución de las sentencias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con respecto al control de convencionalidad se puede remitir al trabajo colectivo de: ÁLVAREZ CIBRIÁN, BECERRA RAMÍREZ, (Coord.), *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad. Su debate actual*, Cit. pp. 92-95. Vid. H. FIZ-ZAMUDIO, S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Cit. 18-22.
 17. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Almonacid Arellano y otro vs. Chile”, sentencia de 26 de septiembre de 2006 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)” véase: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

En el caso mexicano, una vez aceptada la jurisdicción de la CIDH un 16 de diciembre de 1998, el país se vincula con respecto a las sentencias que la Corte emita en su contra y, aun más, de velar por que se acaten las resoluciones emitidas a otros Estados miembro del sistema jurisdiccional, así como las opiniones consultivas que emita el tribunal, facultades propias del organismo internacional como máximo intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸

El 23 de noviembre de 2009, fecha en que la CIDH sentenció al Estado mexicano en el caso *Radilla Pacheco vs México*, la Corte reiteró la obligación que tiene el Estado, especialmente el Poder Judicial, de ejercer el control de convencionalidad, siendo dicho control, una obligación para todos los jueces del país.¹⁹ El propio párrafo 339 de dicha sentencia reza lo siguiente:

En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la in-

-
18. En la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado reconoce obligatoria de pleno derecho los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana. Secretaría de Relaciones Exteriores/Presidencia de la República, “Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, véase: <http://sre.gob.mx/tratados/>
 19. Sobre este punto en específico, revítese la opinión de: S. GARCÍA RAMÍREZ, “Algunas cuestiones relevantes en la sentencia del caso Radilla” en: J. C. Gutiérrez Contreras, S. Cantú Martínez, (coord.), *El caso Rosendo Radilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional en derechos humanos*, Ubijus/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México, 2012, p. 23-27.

interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.²⁰

Mención especial merece la sentencia *Radilla Pacheco v. México*, pues fue fundamental para el debate en torno a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del pasado 10 de junio de 2011. A continuación abordaremos brevemente algunos puntos sobresalientes de la reforma con respecto a nuestro estudio.²¹

Puntos relevantes en la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011

Durante 2011, el sistema jurídico mexicano sufrió una importante modificación en materia de derechos humanos. Esta anualidad marcará un hito en el ordenamiento mexicano, ya que fue precisamente cuando se reformó lo referente a derechos humanos y a amparo, lográndose mayores reconocimiento y resguardo a los derechos fundamentales de todos los seres humanos.

Fue entonces, un 10 de junio de 2011, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma que nos ocupa, siendo 11 los dispositivos reformados, de los cuales ahondaremos en los que se consideran de mayor relevancia con relación al tema y las observaciones conferidas por los órganos internacionales. Es necesario mencionar que la reforma en derechos humanos es merecedora de análisis más completos; sin embargo, esta modesta contribución únicamente se enfoca al artículo primero de dicha enmienda jurídica.

En primer lugar, de la reforma en derechos humanos destaca en un primer momento, el cambio de la denominación del Título

20. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 23 de noviembre de 2009 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), véase http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

21. J. C. GUTIÉRREZ CONTRERAS, S. CANTÚ MARTÍNEZ, (coord.), *El caso Rosendo Radilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional en derechos humanos*, Ubijus/ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México, 2012.

Primero, Capítulo Primero, de la Constitución mexicana, a: “*Los derechos humanos y sus garantías*”, lo que propicia un primer reconocimiento en lo que toca a la materia de derechos humanos.²² Hay que destacar que los derechos humanos ya existían en la Constitución mexicana; el hecho de que en la reforma que aquí comentamos se realizará la modificación a la denominación, no quiere decir que no estaban inmersos en el articulado del Máximo ordenamiento, incluso, basta revisar la rica historia del constitucionalismo mexicano para comprobar lo anterior.²³

De las modificaciones realizadas, destaca para la protección y defensa de los derechos humanos en México, la enmienda al Artículo primero de la Constitución (parte central del presente trabajo), ya que se adicionan dos nuevos párrafos (el segundo y el tercero, respectivamente) que incorporan nuevos principios que vienen a recodar la importancia de los derechos en México.

Pues bien, el párrafo segundo adiciona dos principios que refuerzan la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, con el propósito de buscar siempre la protección más amplia de la dignidad de las personas.

-
22. Al respecto véase el análisis del profesor Fix-Zamudio, entre la diferencia entre otorgar y reconocer derechos, ya que se incrusta en el viejo debate teórico sobre los derechos humanos entre el positivismo y el ius naturalismo. Vid. H. FIZ-ZAMUDIO, S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Cit. pp. 2-3.
 23. Los documentos jurídicos que antecedieron a la actual Constitución mexicana de 1917 destacan los siguientes: durante el proceso de Independencia, la Constitución decretada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 y, para algunos, la decretada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. A partir de la vida independiente, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824; las centralistas Siete Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836; y las Bases Orgánicas de 12 julio de 1843; el Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, en tanto modificó la Constitución de 1824, restablecida el 22 de agosto de 1846; las Bases para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853; la Constitución Federal, de 5 de febrero de 1857; el Estatuto Orgánico expedido durante el breve imperio de Maximiliano; y nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 redactada y publicada en Querétaro, entrando en vigor el 1 de mayo del mismo año. Vid. F. TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, Vigésimo quinta edición, Porrúa, México, 2008. Vid. R. LARA PONTE, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.

Por un lado, tenemos el principio de interpretación conforme, que asume mayores defensa y protección a los derechos fundamentales, fortaleciendo también los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha venido asumiendo desde 1945 con la creación de la Organización de las Naciones Unidas; de ahí la trascendencia de añadir al texto constitucional tan importante principio, tal como lo señala el dictamen del 8 de abril de 2010 por parte de la Cámara de Senadores, que justifica lo siguiente:

El argumento estriba, en que, tomando en cuenta nuestros antecedentes constitucionales, este principio resulta el más adecuado para llevar a cabo una armonización del derecho doméstico con las disposiciones internacionales. En virtud del principio de interpretación conforme se da una aplicación subsidiaria del ordenamiento internacional con el objeto de llevar las lagunas existentes, sin que esto signifique, en ningún momento, la derogación o desaplicación de una norma interna.

Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación ni implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiaridad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer una mayor garantía a las personas.

La “interpretación conforme” opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos. El efecto que se logra es una ampliación en la protección de los derechos humanos.²⁴

El principio de interpretación conforme atiende al andamiaje jurídico que representa para México el derecho internacional de los derechos humanos, motivando la ampliación de los derechos fundamentales no consagrados en la Constitución mexicana. Cabe recordar en este punto, que el derecho internacional en materia

24. H. Congreso de la Unión, Cámara de Senadores, Gaceta del Senado, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respectoa la Minuta “Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”, México, 2010, pp. 14 y 15 véase: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-04-08-1/assets/documentos/derechos_humanos.pdf.

de derechos pasa a ser derecho doméstico y, por lo tanto, fuente de obligaciones para todos los operadores jurídicos del Estado.²⁵

Al recoger la figura de la “interpretación conforme” —al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales—, se infiere la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

Por otro lado, en el mismo Artículo primero se adiciona el principio *pro homine* (sumamente ligado al anterior), que tiene que ver con la interpretación de la norma, ya sea interna o internacional, que siempre velará por la máxima tutela de derechos humanos en favor de la persona, custodiando la interpretación en cuanto a sus derechos fundamentales.

No cabe duda que la incorporación del párrafo segundo del Artículo primero constitucional referente al principio de interpretación “pro persona”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y la tutela de los mismos derechos, supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano; y también significa que cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que, igualmente, proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.²⁶

25. Para abundar más sobre el principio de interpretación conforme, *Vid.*, V. FERRERES COMELLA, *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 37-42. E. FERRER MAG-GREGOR, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en: M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 4ª ed., Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, pp. 339-429.

26. La forma de operación del principio de interpretación conforme es mediante la ponderación de dos derechos de fuente distinta, tanto el internacional como el interno, buscando en todo momento el que proteja con mayor intensidad un derecho. *Vid.*, J. L. CABALLERO OCHOA, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo primero, segundo y tercer párrafo, de la Constitución)”, en:

Asimismo, en el Artículo primero se modifica el párrafo tercero, referente a la obligación del Estado mexicano (en todos sus ámbitos de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma, queda claro que todo derecho humano *reconocido* por la Constitución y los tratados internacionales, genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del ámbito de gobierno que ocupen.

Otra de las enmiendas al Artículo primero, también sumamente importante, tiene que ver con las obligaciones que las autoridades mexicanas deben cumplir en materia de derechos humanos, que se observarán a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos; asimismo, la obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.²⁷

Sin duda, la magnitud de la reforma en derechos humanos está en la interpretación que del Artículo primero constitucional se haga. La reflexión al respecto es que, en México, la aplicación del llamado derecho internacional de los derechos humanos nos lleva al arduo debate referente al futuro jurídico que guarda el control de convencional derivado de la influencia de la CIDH. Basta recordar la obligatoriedad que existe en observar y respetar lo dictado por dicho tribunal supraconstitucional.

Lo anterior es el eterno debate en lo referente al principio de supremacía constitucional; conflicto que no se ha podido superar, tal como veremos a continuación, a la luz de los últimos fallos por parte del máximo intérprete y defensor de la Constitución: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 4ª ed., Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 130.

27. Un estudio con respecto a las obligaciones que recomiendo sobre el Artículo 1º constitucional se puede revisar el trabajo *Vid.* M. CARBONELL, "Las obligaciones del Estado, en el artículo 1º de la Constitución Mexicana", en: M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 4ª ed., Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, pp. 63-102.

El control de convencionalidad a la luz de la supremacía constitucional

La supremacía constitucional en México

Para comprender a plenitud lo que representa el control de convencionalidad y su colisión con el principio de supremacía constitucional, es indispensable abordar brevemente cómo se ha venido interpretando el Artículo 133 constitucional, precepto que da vida a dicho principio.

Hablar de supremacía constitucional es aceptar, por principio de cuentas, que se trata de una condición esencial del constitucionalismo.²⁸ Por la importancia que representa dicho principio, es inevitable que roce con puntos frágiles del derecho, propiciando debates interesantes para el mundo jurídico; por ejemplo, si el principio de supremacía constitucional puede someterse a algunos límites.

El principio de supremacía constitucional dispone que la Constitución es la ley suprema, norma que figura en la cúspide del ordenamiento jurídico, siendo el alma que nutre a todas las demás instituciones del derecho, incluso, es el que ordena y legitima a todo el orden jurídico. Como consecuencia lógica, la vigencia real de este principio supone la validez de todo el sistema jurídico, ya que una norma ordinaria será válida sólo si ésta puede pasar por el tamiz de la Norma suprema.²⁹

Por tanto, la supremacía constitucional conlleva implícitamente que toda norma emana de la esencia misma de la Ley suprema, encontrando así coherencia y plenitud en el sistema normativo. Como deducción lógica de lo anterior podría asumirse, por lo tanto, que toda norma que contradiga el contenido del Máximo orde-

28. P. SALAZAR UGARTE, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 218.

29. En referencia a la validez del derecho y sus distintas modalidades, véase C. SANTIANO NINO, *La validez del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 2000. Vid., J. CARPIZO, "La interpretación al artículo 133 constitucional", en: J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, 8ª ed., Porrúa, México, 2003, pp. 1-31.

namiento no tiene posibilidad alguna de validez y existencia en un determinado ordenamiento jurídico.³⁰

Pues bien, si los tratados internacionales ahora son derecho interno según el principio de supremacía constitucional, éstos deben guardar coherencia con el Máximo ordenamiento jurídico y así superar la prueba de validez. Por tanto, ahora la prueba de validez de las normas, no sólo deberá cumplir con los requisitos formales, sino también los presupuestos materiales de la Constitución y de todos los tratados internacionales en derechos humanos de que México es parte y que ahora son derecho interno. Sin embargo, vemos que lo anterior no es tan claro y ha suscitado confusión al respecto, tal como lo veremos más adelante en la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

A. Diversas interpretaciones del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, el Artículo 133 es el que permite hablar de un tipo de jerarquía normativa o también denominada supremacía constitucional. El precepto en mención, a diferencia de otros artículos de la Constitución mexicana, ha sido reformado en una sola ocasión desde que entró en vigor la Constitución mexicana el 1 de mayo de 1917, nos referimos a la reforma del 18 de enero de 1934.³¹

A lo largo del constitucionalismo mexicano podemos observar que existen ya nociones en referencia al principio de supremacía constitucional. Basta revisar la Constitución antecesora de 1857, donde ya se señalaba que ésta era la Ley suprema de toda la Unión, así como las leyes del Congreso y todos los tratados materializados

30. Es interesante con respecto a la coherencia del sistema jurídico, el capítulo primero de la obra. Vid. R. CARACCILO, "Contradicciones en el sistema jurídico", en: R. Caracciolo, *La noción de sistema en la teoría del Derecho*, 2ª ed., Fontamara, México, 1999, pp. 9-24.

31. Cámara de Diputados, "Reformas constitucionales por artículo", véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

por el presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión.³²

El Artículo 126 de la Constitución mexicana de 1857 tenía prácticamente el mismo contenido que tiene el Artículo 133 de Constitución de México de 1917, aún vigente.³³ Ahora bien, una vez efectuada la reforma de 1934, el precepto constitucional ha sufrido distintas interpretaciones con referencia a la jerarquía normativa que guardan los tratados internacionales, siendo blanco de debates en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de México.

Pues bien, el debate en torno a la jerarquía normativa ha sido una constante a lo largo del moderno constitucionalismo mexicano. Prueba de ello han sido las múltiples interpretaciones que ha venido ofreciendo el máximo intérprete de la Constitución con respecto al sistema de fuentes. El primer pronunciamiento por parte de la Suprema Corte en México fue en el año de 1992, derivado del amparo en revisión 2069/91. La interpretación por parte del órgano jurisdiccional colocó los tratados internacionales y las leyes federales en el mismo grado jerárquico, ambos, por debajo de la Constitución mexicana.³⁴

-
32. Sobre los antecedentes del Artículo 133 constitucional y la evolución de dicho principio se puede revisar la siguiente bibliografía : R. TAMAYO Y SALMORÁN, *Introducción al estudio de la Constitución*, 3ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 235-260. J. CARPIZO, “La interpretación al artículo 133 constitucional, en: J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, Cit. pp. 2-16. Véase la interpretación que otorga el autor Tena Ramírez, señalando que no es posible que la Constitución, siendo un acto soberano, tenga que compartir la denominación de ser Ley suprema junto con las leyes que expide el Congreso de la Unión, así como los tratados firmados por el presidente de la República aprobados por el Senado. “Cómo explicarnos, por lo tanto que el artículo 133º considere como ley suprema, no sólo a la Constitución, sino a la conjunto de la Constitución, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y a los tratados que estén de acuerdo con la misma? Hay aquí sin duda una imprecisión en el uso de los términos”. Vid. F. TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, 40º edición, Porrúa, México, p. 546 y ss.
33. Puede observarse que las diferencias son mínimas con respecto a la Constitución de 1857. Art. 126 “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados”. Vid., F. TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, Cit. p. 627.
34. “Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa”. De conformidad con el Artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen

Conforme el esquema de jerarquía designado por el intérprete constitucional, se restaba importancia a los tratados internacionales con respecto a la Constitución. Dicho criterio fue una constante tanto en la teoría como en la jurisprudencia. La interpretación fue sustituida por el estudio del amparo en revisión 1475/98 estableciendo que los tratados internacionales que cumplan con el ritual constitucional, tanto formal como material, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales expedidas por el Congreso de la Unión y los respectivos congresos de las distintas entidades federativas.³⁵ Por tanto, este criterio estableció

de ella, como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, tienen, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y la de las de Industria no pueden ser consideradas inconstitucionales por contrariar lo dispuesto a un tratado internacional. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

35. “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal”.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión...”, parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema; la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y del local. Esta interpretación del Artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no

un avance con respecto al anterior precedente, con lo que se interrumpió su interpretación. A pesar del avance, la tesis aislada en mención disponía que los tratados internacionales se encontraban en un segundo plano con respecto a la Constitución.

Reforzando el criterio anterior, la Suprema Corte de Justicia de México, en 2007, con motivo de la resolución del amparo en revisión 120/2002 estableció al menos tres parámetros por considerar: primero, que en México existe un orden jurídico superior integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales; segundo, conforme la prueba de la jerarquía normativa, los tratados internacionales están por encima de las leyes federales y locales; y, tercero, en la Constitución mexicana, de conformidad con lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales, se atiende al principio fundamental de derecho internacional "*pacta sunservanda*, contrayendo obligaciones de índole internacional, que no pueden ser incumplidas invocando el derecho interno del Estado mexicano.³⁶

se toma en cuenta la competencia federal o la local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio Artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación de dicho artículo lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el Artículo 124 de la Ley Fundamental, que ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "Leyes Federales Y Tratados Internacionales. Tienen La Misma Jerarquía Normativa"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, /*Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

36. "Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se úben jerárquicamente por encima de las leyes generales federales y locales. Interpretación del Artículo 133 constitucional". La interpretación sistemática del Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en

Hasta aquí, podemos observar la evolución interpretativa del Artículo 133 constitucional y ponderar cómo en el fallo de 1992, la Suprema Corte de Justicia otorgaba *rango legal* a los tratados internacionales, es decir, los tenían el mismo rango o jerarquía que las leyes federales. Asimismo, en 1999 se les reconoció rango *supra legal*, considerando a los tratados jerárquicamente superiores que las leyes, pero por debajo de la Constitución mexicana.

Ahora bien, con lo dispuesto por la reforma en derechos humanos del pasado 10 de junio de 2011, así como en algunos criterios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que el Estado mexicano es parte, se confirman algunos criterios jurisprudenciales y se añaden conceptos de nuevo cuño. Por ejemplo, en la sentencia del amparo en revisión 1475/98 antes mencionada, en el contenido del propio fallo, ya se debatía si efectivamente en caso de que los tratados internacionales fueran en materia de derechos humanos, podría considerarse del mismo rango que la Constitución. Incluso, se contempló en la propia sentencia la posibilidad de considerar los derechos humanos de fuente internacional como una extensión de la misma Constitución mexicana.³⁷

Poco antes de la reforma de junio de 2011, la propia Suprema Corte mexicana, en el rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO DOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HU-

el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental del derecho internacional consuetudinario *pacta sunservanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

37. Véase al respecto, el Amparo en Revisión 1475/98. Ministro Ponente: Humberto Román Palacios, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6353&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

MANOS, DEBEN DE UBICARSE AL NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN”.³⁸ La interpretación contempla la posibilidad de que los tratados internacionales, única y exclusivamente en materia de derechos humanos, sean ubicados jerárquicamente en el mismo peldaño normativo que la Constitución; en otras palabras, y de acuerdo con este criterio, los tratados pasarían a ser ley fundamental en la misma cúspide normativa, siempre y cuando contemplen derechos fundamentales.

Ahora bien, a la luz de la tan citada reforma en derechos humanos de junio de 2011 vemos que hoy en día, las dudas y discusiones en torno a la jerarquía constitucional que guardan los tratados, no se han agotado por completo. Por otra parte, siguen siendo motivo de reflexión la postura que se debe tomar con respecto a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en que el Estado mexicano sea parte, así como las que emita en contra de otros países miembros del sistema interamericano y el carácter que guardan las opiniones consultivas que emita el tribunal supraconstitucional. Ejemplo de ello es el interesante y polémico fallo de la Suprema Corte en México relativo a la Contradicción de tesis 293/2011.

B. Debate actual. Contradicción de tesis 293/2011

El Artículo primero, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con

38. “*Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución*”.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su Artículo 133, las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que por ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo con su ámbito competencial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.³⁹

Como se ha mencionado con anterioridad, la clave de la reforma de 2011 en México está en la enmienda que ha sufrido el Artículo primero constitucional, ya que sus repercusiones en materia de derechos humanos devienen en diversas interpretaciones en cuanto al valor de los tratados internacionales en la materia. Dicho Artículo llega a ser, así, una cláusula abierta del derecho internacional del que México es parte, con lo que se conforma un catálogo de derechos ampliado que robustece la Constitución. Sin embargo, lo anterior no es tan claro y veremos que, en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de México, es un asunto que aún tiene varias interpretaciones y posturas jurídicas en debate.

Pues bien, el fallo 293/2011 resuelto en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de México es fruto de una contradicción de tesis entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, destacando los siguientes puntos de contradicción entre ambos tribunales:

- 1) La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos con respecto a la Constitución.
- 2) El carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 3) El control de convencionalidad

Con respecto al primer punto, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil, en amparo directo 344/2008 sostuvo que los tratados internacionales están por debajo de la Constitución y un peldaño arriba que las leyes federales, además, destacó que los tratados internacionales permanecerán en segundo plano con respecto a la Constitución, aunque éstos sean relacionados en materia de derechos humanos. La anterior interpretación coincide con la realizada por el pleno de la Suprema Corte, de rubro: “TRATADOS

39. Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Cabe señalar que dicho rubro no hace alusión a los tratados en materia de derechos humanos, sino que, de manera general, hace referencia a todos los tratados internacionales que México ha ratificado. Sin embargo, el Tribunal Colegiado referido dejó clara su posición al mencionar que los tratados internacionales en materia de derechos humanos se ubican un peldaño debajo de la Constitución.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito manifestó que cuando se trate de un conflicto en el que estén inmersos derechos humanos en colisión, tanto los tratados o convenciones internacionales en la materia debidamente suscritos por el Estado mexicano, deben ubicarse en el mismo peldaño que la Constitución.⁴⁰ Por tanto, ante la colisión de criterios en cuanto a la interpretación jerárquica de los tratados internacionales de derechos humanos, el Pleno de la Suprema Corte determinó que sí existe conflicto entre ambos criterios.

Con respecto al punto número dos, el Tribunal Colegiado en Materia Civil estableció que la jurisprudencia de la Corte Interamericana constituía tan sólo un criterio orientador y, por su parte, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo sostuvo que, tanto los precedentes de la Corte Interamericana, como de cualquier organismo internacional en materia de derechos humanos son obligatorios. Cabe señalar que no existe disyuntiva con respecto a las sentencias que se emiten en contra del Estado mexicano, sino en el valor jurídico que guardan aquellas en donde México no es parte. Asimismo, qué consideración deberá tener

40. ““Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la constitución”. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

aquella jurisprudencia de tribunales internacionales en materia de derechos humanos.⁴¹

En la cuestión de control de convencionalidad, punto número tres de la contradicción de tesis 293/2011, ambos tribunales sostuvieron la pertinencia de éste y señalaron que los tribunales del Estado mexicano no deben limitarse a observar y aplicar el derecho interno, sino acudir a los principios y derechos proclamados en los tratados o convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Por lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte en México determinó que ambos tribunales sólo colisionan en dos puntos: la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución y con respecto al carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veamos, pues, de forma breve, qué determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en México, exponiendo los principales argumentos de los puntos en contradicción mencionados.

Con respecto a la relación que guardan los tratados internacionales en derechos humanos con la Constitución, el Pleno estableció que debe prevalecer esta última en caso de existir alguna restricción constitucional, sosteniendo que el derecho interno del Estado mexicano está jerárquicamente un peldaño arriba en relación con los tratados firmados y ratificados debidamente por México.⁴²

41. Contradicción de tesis 293/2011, ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, ver: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

42. “Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”. El primer párrafo del Artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado Artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que brinda supremacía comporta el encubrimiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto

Lo anterior coloca a la Constitución mexicana en la más alta jerarquía constitucional en caso de existir alguna restricción expresa en la propia ley fundamental, en los casos que el propio ordenamiento contemple. Por tanto, los tratados y convenciones en derechos humanos pasarán a un segundo plano jerárquico con respecto a la Constitución. Asimismo, en dicho fallo se argumenta que la Constitución determinará el propio parámetro de validez, tanto formal como material y, por tanto, todas las normas deberán adecuarse a ella.

Por otro lado, en relación con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos en que el Estado mexicano no sea parte, el Pleno de la Suprema Corte determinó que ésta es vinculante para los jueces mexicanos, invocando así el principio *pro homine*, velando siempre por lo que sea lo más favorable para las personas.

Al respecto, cabe mencionar el avance con respecto al valor jurídico que se otorga a la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana en los casos contenciosos del que el Estado mexicano no es parte, sustituyendo el criterio anterior que mencionaba que éstos sólo conformaban criterios orientadores para los jueces mexicanos y que únicamente eran vinculantes en aquellos casos en que México era parte. Lo anterior se considera un avance con respecto al valor de la jurisprudencia emitida por la Corte supranacional, además de que todos los criterios emitidos por la Corte

de las normas jurídicas debe ser acorde con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en discusión es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos, en su conjunto, constituyen un parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y los actos que forman parte del orden jurídico mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

son interpretación propia de la Convención Americana, constituyendo entonces extensión de la misma.⁴³

Dicha jurisprudencia merece al menos el siguiente comentario. Es verdad que existe un avance con respecto a los criterios que se venían sosteniendo con respecto a la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana; sin embargo, si el argumento estriba en que los criterios que utiliza la Corte para sentenciar a los países miembro son una extensión de la propia Convención Americana, también las opiniones consultivas constituyen interpretaciones del Pacto de San José, estableciendo así jurisprudencia internacional. En este orden de ideas, las opiniones consultivas que lleva a cabo la Corte deberán ser de igual manera obligatorias para el Estado mexicano, aludiendo incluso al principio *pro homine*, que será de vital importancia para la observación de todo el catálogo jurisprudencial que ofrecen los fallos de la Corte Interamericana. Por otro lado, que el reconocimiento que ha manifestado la Suprema Corte de México se extienda a la jurisprudencia que emita, no solamente la Corte Interamericana, sino aquellos criterios que realicen los demás órganos internacionales de derechos humanos, tal como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, propiciando así, un diálogo jurisdiccional entre diversos órganos supranacionales.

43. “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte del litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que dichos criterios se determinan el contenido de los derechos humanos establecidos en este tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el Artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no hay sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, véase: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Por lo anterior, bajo el velo del principio *pro homine*, el total de la jurisprudencia internacional emitida por todos los órganos especializados en derechos humanos de las distintas cortes supranacionales será de vital importancia a la hora de ponderar los derechos e invocar a aquel que proteja en mayor intensidad al ser humano. En este sentido, se privilegiaría un debate en torno a los derechos en cuanto a su mayor protección, olvidando así un debate en lo que respecta a la jerarquía constitucional que guardan los tratados y jurisprudencia en derechos humanos.

Reflexiones finales

A poco más de cuatro años de entrar en vigor la reforma en derechos humanos en México, sigue siendo fuente de dudas y debates la figura de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En el presente estudio se ha revisado de forma breve el debate que hoy en día deja mucho para pensar y reflexionar, pero, sobre todo, podemos apreciar una brecha considerable para que los derechos en México de fuente internacional sean considerados de forma íntegra por parte del intérprete constitucional mexicano.

Si los tratados internacionales en materia de derechos humanos son fuente de derecho internacional, es verdad también que cuando se someten a a la prueba de validez de un determinado ordenamiento jurídico de la más alta jerarquía, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez sorteado el ritual constitucional, son considerados derecho interno o doméstico. Por tanto, una extensión más de la propia Constitución mexicana.

Sin embargo (siendo un tanto estrictos al respecto y como argumento en contrario a los tratados internacionales), toda reforma a la Constitución mexicana obedece a un procedimiento de reforma agravado que comprende las dos terceras partes de ambas cámaras y mayoría simple de las legislaturas de las 32 entidades federativas. Por tanto, si consideramos que los tratados internacionales de derechos humanos son una extensión propia de la Constitución, éstos deberán someterse al ritual constitucional agravado del Artículo 135 constitucional y, con ello, adquirir la

prueba de legitimidad. Posiblemente, si los tratados internacionales se sometieran a dicho procedimiento constitucional, ayudaría mucho a combatir la resistencia que guarda la interpretación de la Suprema Corte de Justicia en México, y más cuando se prioriza la Constitución cuando existe una restricción para la aplicación de un derecho. Por otro lado, sería más trámite para la adhesión de tratados en derechos humanos, pero al ver la suerte que guarda el número de reformas en México, podría considerarse la posibilidad de someter los tratados a dicho ritual con el propósito de posicionar aún más los pactos y convenciones en derechos humanos con respecto a la Constitución.

Por otro lado, pensar que el control de convencionalidad no es otra cosa que un control de constitucionalidad que llevan a cabo todos los jueces del Estado mexicano con el propósito de salvaguardar los derechos humanos, es minimizar el alcance de la Reforma constitucional en derechos humanos de 2011. Sin embargo, y en contrasentido a esa visión, el control de convencionalidad debería ejercerse conforme un esquema más general, es decir, no sólo enfocarse en el sistema interamericano, sino en todos los instrumentos en derechos humanos que México ha adoptado como derecho doméstico. Lo anterior sería una labor verdaderamente titánica, ya que los operadores del sistema tendrían que observar, no sólo lo que dice el texto constitucional, sino, además, todos los instrumentos en derechos humanos debidamente ratificados.

Por otra parte, si bien es cierto que la Suprema Corte de México acepta de manera interpretativa los fallos de la Corte Interamericana cuando el Estado mexicano no sea parte, invocando en todo momento el principio *pro homine*, queda pendiente que resuelva con respecto a las opiniones consultivas que lleve a cabo el órgano jurisdiccional interamericano, ya que dichas resoluciones son consideradas una extensión de la propia Convención Americana y, por ende, fuente obligatoria para el país miembro.

Además de lo anterior, el tribunal de la más alta jerarquía constitucional en México tendría que pronunciarse con relación a toda aquella jurisprudencia de los tribunales de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Europea de Derechos Humanos y organismos jurisdiccionales similares. Si consideramos que el Tribunal interamericano de derechos humanos es fuente obligatoria según el

criterio de la Corte en México, esa misma interpretación debería hacerse con respecto a los demás tribunales en la materia, siempre bajo el velo del principio *pro homine*.

Por su parte, el debate de la supremacía constitucional y los tratados internacionales deberá pasar a segundo plano cuando se trate de derechos humanos a la luz de las denominadas cartas de triunfo frente al poder.⁴⁴ En este sentido, el debate deberá girar en torno a privilegiar la máxima aplicación de los derechos humanos y, así, procurar la mayor intensidad jurisdiccional para que adquieran su dimensión real y se deje de lado el debate accesorio, aquel encaminado a establecer si los tratados están un peldaño encima o en el mismo nivel que la Constitución.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CIBRIÁN, F., J. BECERRA RAMÍREZ, *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad. Su debate actual*, Porrúa, México, 2015.
- CABALLERO OCHOA, J. L., “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo primero, segundo y tercer párrafo, de la Constitución)”, en: M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, cuarta edición, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- CARACCIOLO, R., “Contradicciones en el sistema jurídico”, en: R. Caracciolo, *La noción de sistema en la teoría del Derecho*, segunda edición, Fontamara, México, 1999.
- CARBONELL M., “Las obligaciones del Estado, en el artículo 1º de la Constitución Mexicana”, en: M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, cuarta edición, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- CARBONELL, M., *Los derechos fundamentales en México*, Tercera edición, Porrúa, México, 2009.

44. La reflexión de los derechos como cartas del triunfo frente al poder. *Vid.* R. Dworkin,, *Los derechos en serio*, trad. M. Guastavino, Ariel, Barcelona, 2012, p. 37 y ss. *Vid.*, R. Dworkin, *Justicia para erizos*, trad. H. Pons, eFondo de Cultura Económica, México, 2014, pp. 399-403.

- CARPIZO J., “La interpretación al Artículo 133 constitucional, en: J. Carpizo, *Estudios constitucionales*, Octava edición, Porrúa, México, 2003.
- DWORKIN, R., *Justicia para erizos*, trad., H. Pons., Fondo de Cultura Económica, México, 2014.
- _____, *Los derechos en serio*, trad., M. Guastavino, Ariel, Barcelona, 2012.
- FERRAJOLI, L., *Democracia y garantismo*, Trota, España, Madrid, 2010.
- _____, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, trad., M. Carbonell, A. de Cabo y G. Pisarello, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007.
- FERRER MAG-GREGOR, E., “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en: M. Carbonell, P. Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, cuarta edición, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.
- FERRERES COMELLA, V., *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- FIZ-ZAMUDIO, H., S. VALENCIA CARMONA, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Segunda edición, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.
- GARCÍA RAMÍREZ, S., “Algunas cuestiones relevantes en la sentencia del caso Radilla”, en: J. C. Gutiérrez Contreras, Cantú Martínez (coord.), *El caso Rosendo Radilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional en derechos humanos*, Ubijus/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México, 2012.
- _____, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2007.
- GUTIÉRREZ CONTRERAS, J. C., S. CANTÚ MARTÍNEZ (coord.), *El caso Rosendo Radilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional en derechos humanos*, Ubijus/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México, 2012.
- HERRERÍAS CUEVAS, I., M. ROSARIO RODRÍGUEZ, *El control de constitucionalidad y convencionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-2012)*, Ubijus, México, 2012.
- LARA PONTE, R., *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Cuarta edición, Porrúa, México, 2007.
- PISARELLO, G., M. CARBONELL, “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno: modelo para armar”, en: M. Carbonell, S. Moguel, K. Pérez Portillo, *Derecho in-*

- ternacional de los derechos humanos. Textos básicos*, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 2003.
- REY CANTOR, E., *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, Porrúa, México, 2008.
- SALAZAR UGARTE, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
- SANTIANO NINO, C., *La validez del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 2000.
- TAMAYO Y SALMORÁN, R., *Introducción al estudio de la Constitución*, Tercera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- TENA RAMÍREZ, F., *Derecho constitucional mexicano*, 40° edición, Porrúa, México, 2009.
- _____, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, Vigésimo quinta edición, Porrúa, México, 2008.

7. Sistema político como una fuente de disfunción del Estado en México

KAROL DERWICH¹

A manera de introducción

México es una república federal. Los Estados Unidos Mexicanos incluyen 31 estados y el Distrito Federal como la capital –Ciudad de México–. La Constitución política garantiza la división de los poderes entre el los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Artículo 49).² El sistema político mexicano es presidencial. Al menos en teoría, porque las reglas del régimen político son fáciles y transparentes y no se diferencian de las que están presentes en otros países del mundo. Aunque, si se quiere analizar, el fenómeno de la disfunción del Estado en México es fácil observar que el régimen político –que en teoría es eficaz– constituye la fuente de la mayoría de los fenómenos negativos que contribuyen a la ineficacia de algunas instituciones estatales para cumplir con las obligaciones para las que fueron establecidas. Parte significativa de esta debilidad institucional es el resultado de las soluciones adoptadas durante los cambios políticos del periodo de las luchas revolucionarias, en la década de los 1920 del siglo xx. En este período se estableció el régimen político del México contemporáneo. El proceso de democratización del fin del siglo pasado y el inicio del XXI no cambió mucho en este espacio. La fase decisiva de este proceso fue en las últimas dos décadas del siglo xx, aunque los inicios del

-
1. Docente del Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca, Universidad Jaguellonica, Cracovia, Polonia; e-mail: karol.derwich@uj.edu.pl
 2. *Constitución política de los Estados Unidos de México*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (22.04.2015)

cambio se pueden buscar mucho más temprano. La destitución del poder de Partido Revolucionario Institucional (PRI) no significó la liquidación del sistema político vigente ni que la oposición política iniciara el proceso de liquidación de muchos de los fenómenos negativos de la vida política en México, los cuales aparecieron durante las décadas de la hegemonía del PRI. En efecto, hasta hoy día en México existe un régimen político que se caracteriza como ineficaz. Así, pues, interesa analizar cómo el sistema político mexicano apoya la baja eficacia de las instituciones estatales responsables de la realización de ciertas obligaciones hacia la ciudadanía.

El régimen político contemporáneo en México es herencia directa de la Revolución mexicana y el periodo directamente posterior, de modo que es necesario analizar sus mecanismos más importantes. Esto resulta también de que al menos hasta los años ochenta del siglo pasado muchos lo percibían como el país que escapa con éxito del escenario de los países latinoamericanos gobernados por dictaduras militares donde golpes de Estado construyen una manera tradicional de tomar el poder. Hubo demasiadas opiniones que consideraban a México un ejemplo que otros estados de la región deberían imitar. Este tipo de opiniones era bastante popular en especial en la década de los sesenta del siglo xx cuando México disfrutaba del rápido desarrollo económico acompañado por la estabilidad política, en particular en comparación con otros países latinoamericanos. Aunque, en su perfección, el régimen construido en México después la Revolución y con los cambios que ella producía se transformó en una dictadura que duraría siete décadas. Dictadura que no fue militar, no fue personal, sin un aparato de represión particularmente brutal, pero al fin de cuentas, dictadura. Por su duración y la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones, Mario Vargas Llosa la describió como la “dictadura perfecta”.

La primera parte de este capítulo está dedicada específicamente a este régimen, mientras que en la segunda parte se analizan los cambios que tuvieron lugar después del año 2000. El fin de este análisis no es otra obra dedicada a la característica del sistema político en México, lo que el autor quería mostrar es cómo algunas particularidades del régimen político sirven a la disfunción creciente del Estado. Sin duda, la destitución del PRI de la presidencia

de la Federación como efecto de la victoria electoral de candidato del PAN, Vicente Fox, es uno de los logros más importantes de la historia moderna de México. Simultáneamente, la toma de la presidencia por el representante del partido opositor mostraba las desventajas del régimen, invisibles durante la hegemonía del partido dominante. En efecto, el régimen político en México debe ser percibido como una de las fuentes de disfunción del Estado mexicano; esto está directamente conectado con el hecho de que el proceso de democratización iniciado en el siglo anterior hasta hoy día en realidad no está terminado y el régimen político no puede ser descrito como un sistema democrático consolidado.

Hegemonía del partido dominante

La Revolución que se inició en 1910, a pesar de lo que dice la enorme cantidad de literatura escrita en México mismo, pero también producto del trabajo de los académicos de otras regiones del mundo, todavía genera controversias y es una inspiración para futuras investigaciones sobre la historia de México en siglo xx. Fue un fenómeno tan complicado y multidimensional que casi cada mexicano puede encontrar suficientes razones para identificarse con las ideas de la Revolución mexicana. También desde el punto de vista de las ciencias políticas, la Revolución es todavía sujeto de discusiones y un punto de salida para numerosos análisis dedicados al funcionamiento de la institución del Estado en México. Como su fin simbólico, a veces se menciona la adopción de la Constitución nueva por la Convención Constitucional en Querétaro en 1917. Este punto de vista fue justificado en este sentido porque la Constitución estableció un fundamento para el funcionamiento de las instituciones estatales basado en nuevas reglas que, en muchas ocasiones, fueron producto de las ideas revolucionarias. Aunque –lo que puede confirmar la tesis de un carácter muy complicado y no homogéneo de la Revolución mexicana– no faltan opiniones que dicen que la Revolución, o el proceso revolucionario, finalizó mucho más tarde: en 1929, cuando el nuevo Partido Revolucionario Nacional fue creado, en 1940 –junto con el fin de la presidencia de Lázaro Cárdenas quien incorporaba las

ideas revolucionarias a una escala más grande—. Y no faltan los que dicen que el fin de la Revolución tuvo lugar con la pérdida de la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000. No obstante, sin importar qué fecha se elige como correcta, lo que caracteriza a la historia mexicana del siglo xx es una forma autoritaria del gobierno. Esta situación es un poco extraña porque el arranque revolucionario apuntó contra la dictadura del Porfirio Díaz y llamó a la construcción de los fundamentos democráticos para el funcionamiento del Estado. Así que el autoritarismo del siglo xx en México crecía desde el rechazo muy firme de la dictadura porfiriana.³ El nuevo régimen construido a partir del rechazo definitivo al sistema del porfiriato en la manera revolucionaria —por su carácter ambiguo—, hasta hoy día crea muchas controversias y no es fácil definirlo. Los politólogos se enfrentan con dificultad a esta complejidad que puede definirse y describirse de mil maneras. En la literatura se puede encontrar gran cantidad de términos usados para referirse al régimen político en México que funcionaba más o menos desde la década de los años treinta del siglo xx: democracia del partido único (*one-party democracy*), semi-democracia (*semidemocracy*), democracia parcial (*partial democracy*), democracia selectiva (*selective democracy*), por ejemplo, son sólo algunos de ellos.⁴ Varios términos usados para explicar el sistema político de México durante el gobierno del PRI son sólo un tipo de reflejo de algunas tendencias en esfuerzos para describirlo como sistema democrático. Aunque parece que este régimen tiene más elementos característicos de un sistema autoritario que las formas de gobernar específicas para la democracia. En el área de los análisis de regímenes políticos, la categoría que queda más con el régimen posrevolucionario en México desarrollado en este país, es la de *régimen del partido hegemónico*. Samuel Huntington, entre varios tipos de regímenes no democráticos, mencionó los del partido único. De esta manera, él definió un sistema en cual un partido efectivamente domina el

-
3. David A. Shirk, *Mexico's New Politics. The PAN and Democratic Change*, Lynne Rienner, Boulder/London, 2005, p. 16.
 4. Guy Poitras, *Mexico's Problematic Transition to Democracy*, en: *Assessing Democracy in Latin America*, Philip Keely, Westview Press, Boulder, 1998, p. 63.

poder y las posibilidades de acceso al mismo existen solamente a través de este partido. En el modelo de Huntington, un partido está buscando la legitimización de su poder en una ideología. También, en este modelo existe un grado demasiado alto de institucionalización. Además de un papel importante en la ideología, todos los otros elementos del régimen de partido único que presentó Huntington existían en México hasta finales de los años noventa del siglo pasado. Porque la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional era uno de los fundamentos básicos del sistema posrevolucionario en México, esto justifica hacer una explicación más detallada de este elemento.

El origen de la dominación del partido gobernante es a finales de la tercera década del siglo xx. Muchos políticos de estos tiempos advirtieron que la construcción del partido, que sería una forma de plataforma política para todos los que se identificaron con las ideas de la Revolución mexicana, era una suerte de garantía de ser y estar en el poder. De esta manera pensaba también Plutarco Elías Calles, presidente del México entre 1924 y 1929. La creación de un partido de este tipo tenía como fin, la liquidación del factor mediante el cual la mayoría de la independencia mexicana desestabilizaba la situación interna de una manera muy efectiva. Este factor fue el caudillismo. Desde el mismo inicio del Estado mexicano, los líderes carismáticos, con el apoyo del parte de la sociedad y con ayuda de sus fuerzas armadas privadas, competían entre ellos y desestabilizan muy exitosamente la situación interna del Estado. Muchas veces, el resultado de esta competencia fueron guerras civiles, numerosos conflictos armados y la toma del poder por vías no constitucionales. El fin de las luchas revolucionarias en México no significaba que simultáneamente desapareciera el fenómeno del caudillismo. Álvaro Obregón, quien en 1920 fue elegido presidente de la nación, fue un ejemplo clásico del caudillo. Cuando en 1928 fue asesinado ya siendo presidente electo, Plutarco Elías Calles terminaba su mandato, decidió romper con el caudillismo y eliminarlo de la vida política en México. Esto fue la causa directa de la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario –PNR–. No fue banal el que la Revolución mexicana ele-

vara al poder a una clase nueva de los políticos civiles.⁵ Aunque los líderes militares no planearon su retiro del sistema de poder en el país, los políticos civiles empezaron a desempeñar un papel cada vez más importante. Por muchos años más fueron incapaces de tomar la presidencia de la nación, su papel e importancia crecían con suma rapidez. La construcción del partido que concentraba en su fila a toda la “familia revolucionaria”, permitía la coexistencia de los políticos civiles y militares en el mismo campo político. En efecto, en el México posrevolucionario, a pesar de la importancia de los líderes militares, no tuvo lugar la militarización de la vida política.⁶ La creación del partido fue anunciada el 1 de marzo de 1929 en Querétaro, se trató de una alianza con el fin de tomar el poder dentro del bloque concentrado por Plutarco Elías Calles. El partido debería ser un instrumento para garantizar el acceso al poder para sus miembros tanto en el ámbito federal como en el estatal y el local. Por seguro, el PNR no fue un partido de ninguna clase, ni se basaba en ninguna ideología; fue construido a partir de la regla de un pluralismo interno muy particular, lo que significó que fue una coalición de varios entornos sociales con un sólo fin común: *preservar el poder y referirse a la Revolución mexicana*. Su generalidad ideológica resultó desde el deseo de que la mayoría de los ciudadanos percibían al PNR como el partido que representaba sus intereses. El PNR habría sido una plataforma que sirve a las elites para resolver disputas y para acceder al poder dentro del grupo partidario. Esto debería servir a la distribución de los beneficios políticos que tenía lugar en la práctica. En efecto, el fundamento de dicho sistema –entre varios otros– ocurrió de una forma institucionalizada del clientelismo con el partido gobernante como base.⁷ Consecuencia de la creación del partido que funcionaba de esta manera, fue la limitación progresiva del pluralismo político que existía fuera del partido oficial. Todos los que se identificaban con la Revolución mexicana deberían buscar su lugar dentro del

5. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 55.

6. Macario Schettino, *Cien años de confusión. México en el siglo xx*, Taurus, México, 2007, s. 108.

7. David A. Shirk, *Mexico's New Politics...*, op. cit.: 18.

nuevo partido. El funcionamiento fuera del partido condenaba a la marginación completa en términos políticos y muchas veces también en el sentido económico y en el social.⁸

Simultáneamente, el PNR – primera versión del Partido Revolucionario Institucional que existe desde del año 1946– fue construido de tal manera que le permitía ganarse a una parte más grande de la sociedad. En sus primeros años funcionaba más como una coalición amplia de varios grupos, aunque el presidente Lázaro Cárdenas hizo una consolidación para integrar ampliamente los sectores más importantes de la sociedad y crear de esta manera las bases de la hegemonía del partido gobernante. En 1938, el presidente Lázaro Cárdenas no sólo cambió el nombre del partido –desde ese momento se llamaba Partido de la Revolución Mexicana–, sino que basaba en él su actividad sobre los cuatro sectores más importante de la sociedad mexicana: trabajadores representados por varias centrales de sindicatos (Confederación de los Trabajadores Mexicanos [CTM] Confederación Regional de Obremos de México [CROM] Confederación General de Trabajadores [CGT]), peones representados por la Confederación de los Campesinos Mexicanos, el aparato burocrático y las fuerzas armadas.⁹ Esta construcción mejoraba considerablemente las posibilidades de movilizar a los ciudadanos con la bandera del partido gobernante. La consecuencia igualmente importante de los cambios en el funcionamiento del partido introducidos por Lázaro Cárdenas fue formar el partido como un instrumento muy particular en las manos del jefe del poder Ejecutivo. No fue casual el hecho de que en muy poco tiempo la influencia de las Fuerzas Armadas fue limitada de forma significativa. Los militares fueron privados de las posibilidades de interferir en el proceso político. Estos fenómenos condujeron a la evolución de algunas características particulares del régimen político mexicano, que funcionó hasta el fin del siglo XX. Primero, la estructura del partido dominante (1928-1938 PNR, 1938-1946 PRM, 1946-hasta hoy día PRI), con el presidente como

8. Luis Medina Peña, *op. cit.*: 77.

9. Héctor Aguilar Camín, Lorenzo Meyer, *In the Shadow of the Mexican Revolution. Contemporary Mexican History, 1910-1989*, University of Texas Press, Austin, 1993, pp. 148-149.

su líder principal. Segundo, en el efecto de tal estructura del partido tuvo lugar un considerable debilitamiento de los líderes locales. Si ellos querían participar en el poder, deberían estar dentro de la máquina partidaria y aceptar sus decisiones sin objeción alguna. De esta manera se cumplió el fin que Plutarco Elías Calles perseguía: romper con la tradición del caudillismo en México y crear un Estado de leyes e instituciones. Tercero, la estructura del partido implicó la participación en la vida política de los sectores hasta ese momento marginados: campesinos y trabajadores. Ambos grupos se convirtieron en un respaldo directo del partido. Al final, la posición dominante del partido permitía por delimitación muy considerable, la influencia de los militares en el proceso político.¹⁰ Teniendo en cuenta la realidad de la región latinoamericana, donde las fuerzas militares eran un elemento inseparable, la gran mayoría de los estados latinoamericanos ya tenía en su historia del siglo xx periodos –más o menos largos– de dictaduras militares. En este aspecto, México era excepcional.

Las elites del PRI aprovechaban la manera casi perfecta de las posibilidades que ofreció el funcionamiento del partido. El control de los sindicatos permitía “premiar” por el apoyo del partido gobernante usando para este fin el aumento de salarios o la posibilidad de recibir trabajo. La población campesina era atraída efectivamente por las promesas de distribución de tierra a quienes apoyan al partido. Sin ningún escrúpulo eran usadas –a veces de manera muy obvia– varias formas del clientelismo, como, por ejemplo, distribución de comida o dinero el día de las elecciones. Era posible usar estas prácticas gracias al dominio casi total del Partido Revolucionario Institucional en cada ámbito de poder y en todas sus formas. En consecuencia, el PRI ganó la posición de hegemonía en el sistema partidario en México. Hasta la mitad de los ochenta del siglo pasado, en la práctica, este partido no debería preocuparse por las victorias electorales. Hasta la mitad de la última década del siglo xx, la movilización de los ciudadanos fue un factor de estas victorias electorales del PRI. Gracias a esto, el parti-

10. Arturo González Cosío, *Notas para un estudio sobre el estado mexicano en México, Cuatro ensayos de sociología política*, México, 1972, p. 139.

do no tenía que hacer fraude electoral –la dominación del partido y las posibilidades que ésta ofreció en el área de movilización de ciudadanos en su apoyo fueron usadas a la perfección–.

La construcción del régimen político basado en la dominación de sólo un partido fue una de las fuentes de la disfuncionalidad del Estado mexicano. La consecuencia de esta situación es que el Estado y sus recursos fueron usados para los fines del partido gobernante. El complejo sistema de los vínculos fundados en las prácticas clientelistas produjo varios fenómenos que debilitaron la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones. De importancia particular es el hecho de que el clientelismo y la corrupción –“tradicionalmente” presentes en México y otros países latinoamericanos– tienen sus raíces en el periodo prehispánico y se fortalecieron durante el colonialismo. En México tuvo lugar en el sistema posrevolucionario un proceso de institucionalización de estas prácticas informales.¹¹ La influencia negativa de estos fenómenos sobre el funcionamiento de las instituciones estatales ya se observaba desde el siglo XIX. En ese tiempo, estuvieron en absoluta contradicción con las concepciones liberales del Estado, que llevaron a la práctica particularmente después de la primera mitad de dicho siglo. En el siglo XX, la mezcla de relaciones del tipo patrón- cliente junto con el funcionamiento del partido hegemónico condujo al fortalecimiento y la institucionalización de las actividades que en realidad estuvieron fuera de la ley.¹² Los 71 años del gobierno priista en México fueron un tiempo en el que el partido en el poder se posicionó gracias a su popularidad entre los ciudadanos y a las prácticas de clientelismo político a gran escala; y desde la mitad de los ochenta del siglo XX también las prácticas de fraude electoral. Esto último principalmente en la elección presidencial en 1988 que perdió el candidato priista, pero debido a injerencia en el proceso de cálculo de votos fue declarado presidente. En los años siguientes, el PRI inició el programa de apoyo social llamado Pronasol, que pronto

11. David A. Shirk, *Mexico's New Politics...*, op. cit.:p. 27.

12. Miguel Ángel Vite Pérez, “México entre lo legal y lo ilegal”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm.1, 2002, p. 210.

se transformó en el instrumento de creación de las relaciones patrón-cliente. Los recursos financieros fueron utilizados para este fin según la estrategia política, no de acuerdo con las necesidades reales.¹³ Un ejemplo perfecto de este tipo de relaciones en la práctica es el funcionamiento de gran parte de los sindicatos. Son un instrumento casi ideal para practicar clientelismo. Importancia particular tienen las grandes centrales sindicales que controlan el sector educativo, el petrolero, el de salud o funcionan en la mayoría de empresas estatales o vinculadas con el capital estatal. Esta cooperación con el partido dominante les granjea beneficios era – entre otros – el aseguramiento de muchos puestos en diferentes ámbitos del poder y en el aparato burocrático para los miembros de los sindicatos. Entre los puestos que se podían conseguir estaban los de gobernador, diputado, senador u oficial de ámbito local. La solidez de las relaciones entre sindicatos y el PRI se evidencia con el estallido del conflicto entre la jefa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther, y el entonces líder del PRI, Roberto Madrazo. Dicho conflicto generó la creación de un partido político totalmente nuevo –Nueva Alianza –, que, en la práctica, es un brazo político del SNTE.¹⁴ Gracias a la existencia de este partido, el sindicato tuvo la oportunidad de influir directamente en las decisiones políticas del país. Un fenómeno masivo fue es de los casos de contratación de funcionarios estatales, no según sus competencias laborales, sino su capacidad para movilizar a los ciudadanos durante las elecciones para votar por el PRI.¹⁵ Aunque es importante diferenciar la prácticas del clientelismo, de la de compra de votos (*vote buying*). contra diferencia de lo que sucede con el clientelismo, en la compra de votos no se necesita ninguna forma de organización de los vínculos, ni un periodo largo del tiempo, como tampoco ninguna forma de relación directa

-
13. Turid Hagane, “Political Clientelism in Mexico: Bridging the Gap Between Citizens and the State”, en: *Latin American Politics and Society*, vol. 57, p. 146.
 14. Alberto J. Olivera, “Poderes fácticos y sistema político en México”, en: *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Victor Alejandro Espinoza Valle, Alejandro Monsiváis Carillo (eds.), El Colegio de la Frontera del Norte, Tijuana, 2012, pp. 130-131.
 15. Turid Hagane, *op. cit.*: 152.

entre ambos lados. Vale la pena destacar que estos dos fenómenos todavía existen en escala significativa en México. Durante las entrevistas realizadas por el autor después las elecciones de 2015 en los estados de Jalisco y Michoacán, los interlocutores muchas veces mencionaron las propuestas que tuvieron por parte del PRI, de pagar por los votos para los candidatos de este partido.

En el pasado, la escala masiva de este fenómeno aseguraba al PRI, no sólo la posibilidad de acceder al poder por un periodo excepcionalmente largo, sino también la hegemonía del partido – resultado de los fenómenos negativos ya mencionados–; a la vez que fue el origen de disfunción en el Estado. Muchos puestos estatales estuvieron ocupados según un criterio político, de forma que fueron una forma de pago por la movilización de los votantes en apoyo al partido. En muy pocos casos las cualificaciones de las personas que accedían a un puesto, las avalaban. Recordando que el grado de disfunción es más grave en la esfera de seguridad, es muy importante destacar que el clientelismo está todavía presente en las relaciones entre el PRI y grupos de delincuencia organizada. Es bien conocido el permiso no oficial para que los carteles trafiquen drogas a Estados Unidos a cambio de restringir la violencia doméstica durante los gobiernos priistas. En efecto, muchas instituciones responsables de la seguridad pública en México fueron sometidas a una destrucción progresiva, ejemplo de ello son las fuerzas policiales; si bien en otros sectores la situación fue similar. Aunque la disfunción en el sector Educación no es tan grande como en el de la Seguridad Pública, también existe. Cada intento de anular los privilegios de los miembros de los sindicatos se topa con una oposición muy fuerte. La gran cantidad de privilegios de que gozan los miembros del SNTE es resultado de la cooperación tan estrecha entre este sindicato y el PRI en el pasado y que continuó hasta el inicio del presente siglo. Al parecer, esta cooperación es buen ejemplo de cómo la posición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional –uno de los fundamentos del régimen político en siglo xx– contribuyó al progreso de la disfunción del Estado. Lo importante es que la disfunción es evidente no sólo en su forma más obvia en la esfera de la Seguridad Pública, pero también en otras esferas del funcionamiento del Estado.

Presidente hacia la hegemonía del partido

El segundo elemento básico del régimen político de México durante los gobiernos del PRI es el puesto del presidente de la República. De acuerdo con la Constitución, el presidente es el jefe del poder Ejecutivo en el Estado y es elegido por un término de seis años sin posibilidad de reelección.¹⁶ La regla de no reelección es uno de los elementos más importantes heredados de la Revolución mexicana. El Artículo 89 de la Constitución enumera explícitamente las competencias del presidente de la República: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva, así como disponer de la totalidad de la Fuerza Armada, nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, entre otros.¹⁷ Otra competencia muy importante es el derecho de la iniciativa legislativa, que se garantiza en el Artículo 71 de la Constitución. Con un análisis tan somero ya es posible concluir que la posición del jefe del poder Ejecutivo en el régimen político de México es muy fuerte, incluso en comparación con otros sistemas presidenciales, pues ésta sin duda es una de las muy amplias competencias del presidente en México. En este contexto es entendible que Plutarco Elías Calles quisiera crear un partido dominante. En la práctica, el presidente de la República de este partido disponía –gracias a las competencias prescritas en la Constitución y a la hegemonía del partido– de poder sin límites. No sería una exageración la tesis de que en el sistema del partido dominante, la única restricción para el poder presidencial era la regla de no reelección. Aunque tampoco esta restricción tenía mayor importancia dado que los ganadores de las elecciones presidenciales siempre eran del PRI. El Congreso, que es el poder Legislativo, transformó tales condiciones en una máquina para votar y aceptar las leyes propuestas

16. *Constitución política de los Estados Unidos de México, ibidem.*

17. *Idem.*

por el presidente. La centralización del poder en manos del presidente era muy extensa. De esta manera, el sistema presidencial en México se apartó mucho del original, que fue el presidencialismo estadounidense; en esta situación no asombran las designaciones del régimen político hegemónico del PRI y sus antecedentes como “hiperpresidencialismo” o “meta competencias” del presidente.¹⁸

La posición del jefe del poder Ejecutivo en el sistema mexicano durante la época en que el PRI dominaba, en realidad fue mucho más fuerte que lo plamado en la Constitución, resultado de las competencias y posibilidades informales que tenía el presidente. Algunas de ellas requieren más atención. En primer lugar, el presidente tenía la competencia de nombrar a los candidatos del partido para la mayoría de los puestos en país: los candidatos en las elecciones al Senado y a la Cámara de Diputados, candidatos del PRI a las gubernaturas en los estados y muchas veces también los candidatos en las elecciones locales. En consecuencia, los representantes de varios tipos y ámbitos del poder estuvieron subordinados a él de manera informal.¹⁹ Esto constituyó una de las fuentes de disfunción porque la mayoría significativa de los oficiales nombrados por el presidente realizó sus disposiciones sin reflexionar acerca de los efectos que podían tener estas decisiones. Simultáneamente, este tipo de relaciones informales entre los poderes federales y estatales o locales condujo a gran cantidad de problemas en el funcionamiento propio del sistema federal. Los oficiales estatales y locales dependientes del presidente se transformaron en extensión del poder Ejecutivo federal.²⁰ Al parecer, con la regla de no reelección, la única manera de buscar otro puesto en el sistema de poder fue el estricto apego a las disposiciones del jefe del poder Ejecutivo. Recordando que esta regla

18. Roderic Ai Camp. *Politics in Mexico. The Democratic Transformation*, Oxford University Press, New York, 2003, p. 172.

19. Joy Langston, Gonzalo Celorio Morayta, “Instituciones y reclutamiento político en México”, en: *Foro Internacional*, vol. 49, núm. 2, 2009, s. 240. Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, en: *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, p. 14.

20. Carlos Elizondo Mayer-Serra, Benito Nacif Hernández, *La lógica del cambio político en México*, en: *Lecturas sobre el cambio político en México*, Carlos Elizondo Mayer-Serra, Benito Nacif Hernández (eds.), CIDE/Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 21.

es uno de los elementos fundamentales del sistema posrevolucionario de México, importancia particular tenía otra práctica informal, llamada *dedazo*. La posibilidad de que el presidente nombrase al candidato del PRI en las elecciones presidenciales fortalecía el poder de aquél de manera significativa. Si se tiene en cuenta la hegemonía absoluta del partido, la victoria del candidato priista era casi segura. Varios políticos con ambiciones políticas muy grandes se esforzaron mucho para ganar la nominación a candidato oficial del partido. Con frecuencia, la clave para ganarla fueron las relaciones informales con el presidente, que resultaban también en el fortalecimiento de los vínculos clientelistas. Las elites priistas intentaban mostrar las ventajas que tenían la hegemonía de su partido y la enorme concentración enorme del poder en manos del presidente. Principalmente, se indicó tanto la estabilidad política, como la capacidad de realizar un proceso de modernización del Estado.²¹ Al final, lo que tenía enorme valor era que el presidente fuera simultáneamente el líder del partido gobernante. En esta situación, en la que una concentración tan grande de poder estaba en manos del presidente, el partido se volvió en ejecutor obediente de sus decisiones. En el Congreso, donde el PRI tenía la mayoría absoluta, el partido gobernante votó en favor de todos los proyectos que proponía la administración presidencial. Esto condujo, con frecuencia, a la adopción de las decisiones irracionales y perjudiciales, ejemplo perfecto de ello fue la decisión de nacionalizar los bancos en 1982.²² Esto fue sólo una de las decisiones que tomó el presidente José López Portillo, difíciles de entender y explicar racionalmente durante el inicio de la gran crisis financiera de México. Mecanismo muy similar se pudo observar durante las presidencias de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, quienes iniciaron la muy difícil tarea de transformar la economía mexicana de una basada en la estrategia de sustitución de la importación, a una basada en las reglas del libre mercado. Estas reformas fueron votadas en el Congreso, donde el PRI tenía mayoría. Aunque en el partido había gran oposición a la reformas

21. *Ibidem*: 23.

22. Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico...*, p. 172.

neoliberales, ganó la opción de votar de acuerdo con la voluntad de los presidentes. Los que no quisieron aceptar esta política ni las prácticas no democráticas dentro del partido, tomaron la decisión de separarse del PRI a mediados de los años ochenta del siglo xx y formar los fundamentos para un nuevo partido político de centro-izquierda, cuyo nombre es Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los ejemplos mencionados arriba confirman la tesis de que el presidencialismo en México se distingue significativamente del modelo elaborado en Estados Unidos. Si bien muchas veces se comparan estos dos modelos porque el mexicano fue estampado en el modelo estadounidense, la diferencia básica es que la concentración de poder en manos del presidente es mucho mayor en el régimen mexicano. Lo que tiene particular importancia es que el poder presidencial no resultaba solamente de sus competencias escritas en la Constitución, pero sí de las informales que tenía.²³ Este tipo de construcción de las relaciones entre presidente y otros tipos del poder y también con los poderes estatales y locales contribuyó agravar el correcto desempeño de las relaciones. Particularmente en el caso de las relaciones de carácter horizontal (transaccional) que afectan a las instituciones y/o sujetos con fuentes de poder independientes.²⁴ Este tipo de situación existe en las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Durante el periodo de hegemonía del PRI, este tipo de relaciones –por la concentración de poder en manos del presidente– se dañó de manera considerable. En consecuencia, aumentaba la importancia de las relaciones de tipo jerárquico, y la trifurcación de los Ejecutivo, Legislativo y Judicial se volvió una ficción en la que el presidente no estuvo sometido a control alguno. El poder Legislativo –ejecutor de la voluntad presidencial– perdió su papel de control. La situación de la Suprema Corte de Justicia fue similar; el presidente nombró a sus jueces con la aprobación del Senado.

23. Anita Oberda-Monkiewicz, “Meksyk”, en: *Panstwo i polityka w Ameryce Łacinskiej. Zarys systemów politycznych panstw latynoamerykanskich*, Piotr Łacinski, Difin, Warszawa (ed.), 2013, p. 27.

24. Royce Carroll Matthew Sørberg Shugart, “Neo-Medisonian Theory and Latin American Institutions”, en: *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*, Gerardo L. Munck (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 53-54.

Hay que tomar en cuenta que el partido gobernante tenía mayoría en el Senado. Igualmente importante es que en el caso de México, tampoco funcionaron las relaciones verticales, debido a la regla de no reelección que aún está vigente. Cada uno de los tres poderes debería tener doble control – por alguno de los otros poderes, de acuerdo con la regla de pesos y contrapesos, y por los votantes. Como resultado de la imposibilidad de reelección al mismo puesto, la mayoría de los funcionarios elegidos no es sometida a control electoral. Los votantes no tienen la oportunidad de expresar su opinión acerca de la actividad de un funcionario porque no pueden reelegirlo.²⁵ El resultado de este tipo de construcción del régimen político en que se centraliza el poder en la persona del presidente de la República, hay predominio de relaciones verticales y gran cantidad de vínculos del tipo patrón-cliente, es la corrupción. La disfunción del Estado mexicano en esta área es de gran alcance. El régimen político es, en este caso, un elemento de gran importancia, de acuerdo con Joy Langstone, entre otros, quien lo analiza a partir de la teoría de la selección racional.²⁶ De gran ayuda es el análisis de las relaciones entre las aspiraciones de los políticos y las posibilidades de su realización como resultado de tener un puesto en las autoridades o en el aparato burocrático del Estado. La decisión sobre la aplicación para acceder a un puesto depende del esfuerzo necesario obtenerlo –es decir, los costos (principalmente financieros) y los beneficios para un individuo. La manera muy natural de este mecanismo, evoca las connotaciones con la forma de percibir estar en un puesto durante el periodo colonial. En estos tiempos no se escondió que estar en un puesto es la fuente de beneficios financieros. Aunque, simultáneamente no fue un secreto que los salarios de los oficiales eran demasiado bajos. Según algunos esta tradición de percibir los puestos como fuente de beneficios puede ser hoy día una forma de explicación de la corrupción enorme en la región de América Latina y el Caribe.

25. *Ibidem*: 61.

26. Joy Langston, Gonzalo Celorio Morayta, *Instituciones políticas...*, pp. 243-244. Gordon Black, "A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives", en: *American Political Science Review*, vol. 66, núm. 1, 1972, pp. 144-159.

El régimen político que se formó en México en el turno de los años veinte y treinta del siglo pasado se convirtió en una fuente de varios fenómenos muy indeseables. El mismo fue creado sobre dos fundamentos – hegemonía del partido gobernador (PRI y sus antecedentes) y también sobre el papel dominante del presidente, el cual concentró en su mano el gran poder. La posición tal del PRI como la de los presidentes de la república no fue solo la consecuencia de las soluciones prescritas en la Constitución. De igual importancia estuvieron los mecanismos informales. Estos mecanismos en la manera considerable influyeron la posición del partido gobernante y presidente en México. Tomando en consideración el carácter no oficial de muchas actividades esto condujo en muchos casos no solo a los fenómenos negativos sino también a la formación de los vínculos informales entre los representantes de diferentes tipos de poder y varios sujetos no estatales. Se puede mencionar aquí los sindicatos, pero también los grupos de negocio o la delincuencia organizada. En efecto, la presentación del sistema político común es una fuente de la disfunción del Estado parece justificada.

“Democracia disfuncional”

Después de varias décadas desde la erupción de la tercera ola de la democratización en los países de América Latina y el Caribe los resultados de transformación de sus regímenes políticos son ambiguos y se diferencian en varios Estados. Una fascinación masiva en la partida de los regímenes autoritarios y la construcción de sistemas nuevos, basados sobre los valores y reglas democráticas se terminó demasiado rápido. Ya en los últimos años de la década de los noventa nos mostró que la construcción de los regímenes democráticos no es una tarea fácil. Los países sufrían graves problemas económicos, sociales y políticos que hacen el proceso de democratización muy complejo y difícil. Desde la perspectiva de la mitad de la segunda década del siglo XXI este proceso en los países latinoamericanos puede ser sumar dual. Por un lado hay un consenso que las elecciones son la única manera legal y aceptable de constituir las autoridades. Por otro lado, la calidad del régimen

democrático en varios países es bastante dudosa. En consecuencia, el nivel de apoyo al sistema democrático entre los ciudadanos de algunos países esta demasiado bajo (tabla 1). Los fenómenos como corrupción, el nivel bajo de la participación ciudadana en la vida pública o incapacidad de algunas instituciones estatales de cumplir sus obligaciones a los ciudadanos constituyen un gran peligro para el funcionamiento propio de la democracia y para su consolidación en América Latina y el Caribe.²⁷

TABLA 1

	Mexico	Brasil	Argentina	Colombia
Premiero sistema democratico más que otros	36,8	48,5	72,8	52,3
En algunas situaciones un sistema autoritario puede ser mejor que el sistema democratico	15,6	19,2	15,2	12,7
Para las persona como yo no importa si funcina el sistema democratico o autoritario	37,2	20,9	9,3	28
No sé	9,8	9,9	2,5	6
No hay respuesta	0,7	1,5	0,3	1

Preparado por el autor, fuente: Latinobarometro, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (08.05.2015).

Tomando en cuenta los retos para los regímenes democráticos en la región y analizando los datos sobre un apoyo ciudadano para la democracia en los países particulares se puede concluir que la tarea más importante en el proceso de democratización es la consolidación y fortalecimiento de los sistemas democráticos. Ya en la mitad de los noventa Alfred Stepan y Juan Linz reconocieron como la única democracia consolidada en América Latina al régimen político en Uruguay. Parece que hasta hoy día en esta materia no se cambió mucho. Según el Índice de la Democracia, en 2015 el país latinoamericano clasificado en el puesto más alto – que signi-

27. Patrioci Nadia, Ignacio Walker, “Political Institutions, Populism, and Democracy in Latin America”, en: *Democratic Governance in Latin America*, Scott Mainwaring, Timothy R. Scully (red.), Stanford University Press, Stanford, 2010, p. 244.

fica con la democracia de calidad más alta – estuvo Uruguay (19) y después Costa Rica (23) y Chile (30).²⁸

El caso de México es en este sentido muy sintomático. Así como el periodo de la dictadura priista tanto en los años después la caída de la hegemonía del partido gobernante el sistema político mexicano todavía fue una fuente de disfunción del Estado. Aunque, esto no cambia en ningún manera el hecho, que en México inició el proceso de democratización. Se puede decir que la pluralización del sistema partidista y la democratización del proceso electoral no son suficientes para describir un sistema como democrático. Un paso importante se hará cuando junto con la derrota significativa de la herencia autoritaria en la esfera del régimen político. Es imposible construir un sistema democrático basado sobre los mecanismos del sistema autoritario al cual servía al poder del partido hegemónico.²⁹ Porque el sistema político en México todavía parece ser una de las fuentes de la disfunción del Estado, por lo que es justificado llamarlo “democracia disfuncional”. Esto es la consecuencia de la limitación del sistema democrático en México en solo dos elementos. Primero, las elecciones regulares y generalmente justas cuya organización y control están en las manos de la institución independiente de las autoridades en poder. Segundo elemento del pluralismo del sistema de partidos. En la década de los ochenta tenía lugar el proceso de la expulsión del PRI de poder en el país. Este proceso tenía un carácter popular y avanzo desde bajo hasta arriba – se inició en el nivel de las autoridades locales a través de las victorias en elecciones estatales, la perdida de la mayoría del PRI en el Congreso en 1997 y al final la victoria en la elección presidencial del candidato del PAN, Vicente Fox en el año 2000. Aunque, estos cambios importantes no son acompañados por los cambios en la esfera institucional la cual es casi invariable y todavía está basado sobre los fundamentos creados para un sistema autoritario. En efecto, la situación presen-

28. *Democracy Index 2015*, www.eiu.com/ (10.03.2016).

29. Judith Teichman, “Mexico: From Perfect Dictatorship to Imperfect Democracy”, en: *The Paradox of Democracy in Latin America. Ten Country Studies of Division and Resilience*, Katherine Isbester (red.), University of Toronto Press, Toronto, 2011, p. 120.

te es una mezcla de elementos democráticos y autoritarios.³⁰ El proceso de democratización empezó desde las reformas de la ley electoral en 1977. Los cambios siguientes causaron la liberación del proceso electoral desde las autoridades federales y la creación del sistema de control por parte de la institución independiente la cual es el Instituto Nacional Electoral (su primer nombre fue Instituto Federal Electoral). El sistema electoral es la única área donde se puede observar un avance considerable del proceso de democratización del régimen político. Las conclusiones, según las cuales la transformación democrática en México fue un pacto de las elites políticas en la esfera del sistema electoral y no cambian otros elementos del sistema político, parecen justificadas.³¹ A estas reformas no acompañaron cambios en la materia institucional. Mientras que se parece que la ruptura con el marco institucional del viejo sistema autoritario debería ser el eje del proceso de democratización.³² Esto conduce a la conclusión que en el caso de México se puede decir sobre la transformación parcial o incompleta. Los cambios realizados hasta ahora no permiten describir el régimen político mexicano como autoritario pero tampoco permiten describirlo como democrático. En el sentido institucional lo que tiene lugar es la continuación del modelo heredado del sistema del partido hegemónico.³³ Esto está acompañado por el proceso de democratización restringido a una esfera bastante limitada – aunque de la importancia muy grande – la esfera electoral. Cesar Cassino señala en la manera muy acertada que la construcción del régimen democrático sobre la base de los elementos particulares del sistema autoritario en la práctica es imposible. Según él o que se necesita es la fundación de las reglas y los mecanismos nuevos – democráticos – en el país. La consolidación de la democracia necesita – entre otros – la introducción adecuada de las normas y

30. Malik Tahar Chaouch, Daniel Carrasco Brihuega, “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”, en: *Desafíos*, 19, 2008, p. 188.

31. Mauricio Merino, “La reforma electoral y el nuevo régimen político en México”, en: *México. ¿Un nuevo régimen político?*, Siglo XXI Editores, México, 2009, pp. 240-242.

32. Malik Tahar Chaouch, Daniel Carrasco Brihuega, *Cambio político...*

33. Manuel Villa Aguilera, “Del presidencialismo omnimodo al presidencialismo disfuncional”, en: *El Cotidiano*, 187, septiembre/octubre 2014, p. 128.

reglas democráticas par regular las actividades de los sujetos particulares de la vida política en el nuevo orden institucional.³⁴

Las dificultades en la construcción del sistema democrático en México se puede observar aun en las áreas sobre las cuales en general son percibidos como estas en las reglas democráticas de hace años. Ejemplo de este tipo de situación es el sistema de partidos. Hasta 1997 en México existía el sistema de partido dominante fundado sobre la hegemonía del PRI. Como consecuencia de los cambios en el proceso electoral, desde los ochenta el sistema comenzó a tambalearse. La democratización avanzaba desde abajo, lo que significa desde los niveles de poder más bajos – elecciones locales, estatales – hasta las victorias electorales en el nivel federal – en 1997 las elecciones al Congreso y en 2000 la elección del presidente. La destitución del PRI de poder y la mayoría de los partidos opositores – PAN y PRD – en el Congreso y la toma de presidencia de la republica por el candidato del PAN, Vicente Fox, se perciben como la apertura del sistema de partidos en México y creación a los partidos opositores de las posibilidades de participación en la competencia electoral justa con el partido gobernante. Aunque ahora los mayores partidos en México tienen una historia larga de su funcionamiento, esto no permite concluir que el sistema de partidos sea estable y consolidado. La “triada grande” – las tres partidos más grandes – PRI, PAN y PRD se interesan solamente en la toma del poder. A este fin está subordinada la estrategia de actividad de los partidos. Mientras que los líderes partidistas deben entender que la democracia significa también *el arte del compromiso*.³⁵ En México, los partidos son capaces de hacer alianzas y compromisos solamente en la situación cuando percibe esto, como la clave a una victoria electoral. Es obvio, que el fin principal de cada partido es ganar el poder. Aunque de la misma importancia es la voluntad de realizar el programa del partido. En México los partidos muchas veces están tomando las decisiones basados solamente en bloquear las posibilidades de hacer actividades por el partido

34. César Cansino, *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*, Cepcom, México, 2004, pp. 38-39.

35. Victor Alejandro Espinoza Valle, “El camino difícil de la democracia mexicana”, en: *El deterioro de la democracia...*, p. 56

que actualmente este en el poder. Esta situación se puede observar perfectamente hace el año 1997. Desde las elecciones en este año en México el “poder está dividido”. Esto significa que el presidente no dispone la mayoría en el Congreso. Casos extremos de este tipo de estrategia estuvieron presentes durante la presidencia de Felipe Calderón. El PRI, que tenía la mayoría en el Congreso, bloqueó casi todas las iniciativas de la administración del presidente o el PAN. Mientras que después de la victoria de Enrique Peña Nieto y el PRI en 2012 la mayoría priista votó en favor de algunos proyectos muy similares de los que proponían sus antecesores. Esto incluye la ley energética de una forma demasiado similar a la propuesta por el presidente Calderón. Este tipo de conducta nos muestra la disfunción de la democracia mexicana. También la actitud de los ciudadanos a los partidos políticos, confirma la tesis sobre la disfunción del sistema democrático en México. Primero, los partidos tienen una confianza social muy baja. Según Global Corruption Barometer los partidos políticos en México son percibidos como las instituciones más corruptas en el país – 91 por ciento de los ciudadanos los señala de esta manera.³⁶ En los años 2005 – 2008 el nivel de confianza en los partidos políticos cayó desde 35 por cientos a 22 por cientos. Simultáneamente, el índice de desconfianza avanzó desde 62 hasta 73 por cientos.³⁷

La decepción de los partidos políticos en México es muy grande. Esto está mostrado por la idea de boicoteo de las elecciones al Congreso y las autoridades estatales en 16 estados y el Distrito Federal en 2015. Voces llamando a no votar se intensificaron particularmente después de numerosos casos de violación de los derechos humanos por los funcionarios estatales, en particular por miembros policiales y de las fuerzas armadas. En algunos casos estuvieron involucrados los representantes de las autoridades locales. El caso más conocido es la desaparición de los 43 estudiantes de la normal en Ayotzinapa en el estado de Guerrero. Al boicoteo llamaron representantes de varios grupos, las familias

36. *Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico> (10.05.2015).

37. *Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, Alejandro Moreno (ed.), Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, México, 2010, p. 239.

de los estudiantes desaparecidos, académicos³⁸, intelectuales.³⁹ En este contexto muy sintomático es la declaración del rector de la Universidad de Morelos: “Ausentémonos de las urnas, hagámosles a los políticos, un boicot político, un paro político, dejémosles con sus boletas y sus urnas, no nos convirtamos en cómplices, no los legitimemos...”.⁴⁰ Se debe enfatizar que las posturas de este tipo no son solamente la consecuencia de las actividades de oficiales estatales. Esto es un efecto de la convicción cada vez más cotidiana y más fuerte de la sociedad mexicana que los partidos políticos no está interesado en la realización de los intereses de los ciudadanos. Se puede decir que el sistema partidista en México se volvió de la hegemonía del partido gobernado a una forma de partidocracia en el sentido más negativo de esta palabra. Los partidos – especialmente los tres más grandes – están interesado en la conservación y protección de su influencia y en la lucha por el poder y no en realización en práctica de sus programas y solución de los problemas reales del Estado y de la sociedad.⁴¹ Una confirmación de esta situación puede ser la participación de los ciudadanos en las elecciones de 2015 – solamente 50,88 por ciento de votantes. El porcentaje más bajo desde las elecciones de 1992.⁴² Esto enseña principalmente la decepción progresiva de los ciudadanos de la situación en el país y del funcionamiento del sistema político. Aumenta la convicción que la participación en las elecciones no va a cambiar realmente la situación en país.

Uno de los elementos que fortalece la argumentación en favor de la disfunción del sistema de partidos en México contemporáneo es también el hecho que el proceso de democratización se está consiguiendo bajo el control de los tres partidos más grandes – PRI,

38. “Rector de la Universidad de Morelos llama a no votar en el 2015”, en: *Proceso*, 23.10.2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=385654> (24.10.2014).

39. José Gil Olmos, “Scilia insiste: hay que boicotear las elecciones del 7 de julio”, en: *Proceso*, 27.03.2015, <http://www.proceso.com.mx/?p=399633> (11.05.2015).

40. “Rector de la Universidad...”, op., cit.

41. Entrevista del autor con doctor Samuelem F. Velarde, el 3 de octubre de 2014, durante investigación del campo en Ciudad Juárez.

42. “Elecciones 2015, con mayor abstencionismo”, *El Informador*, el 14 de junio de 2015, p. 3-A.

PAN y PRD.⁴³ En los ochenta el partido dominante – PRI – aceptó las victorias de PAN en el nivel de las elecciones locales y estatales. También, las elites del Partido Revolucionario – Institucional – junto con los presidentes de este partido – aceptaron los cambios en el sistema electoral. Desde el fin de los ochenta en el proceso de transformación de las leyes electorales participaron también PAN y PRD. La disonancia progresiva entre los votantes y los partidos más grandes muestra la crisis de la representación considerable.⁴⁴ Otra vez se puede atraer a las elecciones de 2015. Los candidatos independientes – no relacionado con ningún partido político – ganaron la cantidad de los votos más grande en historia. En el estado de Nuevo León las elecciones gubernamentales ganó por primera vez el candidato independiente - Jaime Rodríguez “El Bronco”.⁴⁵ Aunque, esto también construye la pregunta sobre la actitud a la democracia. Se puede observar un dilema importante – ¿Existe una crisis de representación y de los partidos políticos o una crisis de la democracia misma? parece que este dilema también puede servir como un argumento en favor de la tesis sobre la disfunción del régimen político que existe en México. También, este sistema político disfuncional es la fuente de disfunción en otra esfera del funcionamiento del Estado mexicano.

Las dificultades en el proceso de consolidación del régimen democrático en México no son solamente la consecuencia de defectos del sistema de partidos y la debilidad institucional. Para entender como el sistema político puede influir sobre la disfunción del Estado, vale la pena vigilar también el funcionamiento del presidente. La sujeción del puesto del jefe del poder ejecutivo a la constitución de la federación fue señalada ut supra. Junto con el proceso de democratización y destitución del PRI de la posición hegemónica en el país sus facultades no cambiaron. Como conse-

-
43. Soledad Loaeza, *La inestabilidad del sistema de partidos en México*, en: *México: los retos ante el futuro*, Gustavo Vega Cánovas (ed.), El Colegio de México, México, 2007, p. 143.
 44. Fernando Barrientos del Monte, “La (des)confianza ciudadana hacia las elecciones. México y América Latina en eperspectiva comparada”, en: *El deterioro de la democracia....*, s. 225.
 45. José Manuel Gómez Vázquez Aldana, “Avanza de democracia”, *El Informador*, *ibidem*.

cuencia de los cambios políticos, desde 1997 es posible observar un cambio considerable de la posición del presidente en relación a los otros poderes. Esto conduce a un debilitamiento importante en favor del poder legislativo el cual es el Congreso. La existencia del “poder dividido” resulta en la pérdida de la posición dominante sobre Congreso por el jefe de ejecutivo y se volvió “solamente” en *primus inter pares*. Este proceso de destitución gradual del PRI desde que llegó al poder a nivel federal en 1997. Este año, en consecuencia de las elecciones al Congreso, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez en su historia. Dos partido opositores – PAN y PRD – ganaron juntos 247 curules mientras que el PRI ganó 239. El efecto más importante de esta victoria de oposición estuvo en que el PRI perdió la posibilidad de introducir los cambios constitucionales sin apoyo por parte de otros partidos. Aunque, esta victoria tuvo también otros efectos muy importantes. El Presidente, que hasta este momento podría contar con la mayoría estable de su partido desde 1997 fue privado de esta comodidad. El debilitamiento del presidente fue un efecto de paridad de la mayoría en el Congreso, confirmándose la tesis formulada al principio de este capítulo – sobre que la posición del presidente en el sistema mexicano no decide sus competencias constitucionales pero la base en el poder legislativo. Hasta 1997, hasta cuando la presidencia y la mayoría del Congreso estuvieron en las manos del PRI, la posición del presidente fue muy fuerte. Esta situación fue la consecuencia de la ausencia de las condiciones iguales en la competencia política y la posición hegemónica del partido gobernante. Junto con las reformas del sistema electoral y el aumento del pluralismo político, la dominación del PRI estuvo cuestionada. Simultáneamente la posición del presidente estuvo debilitada y ahora esta “solo” el *primus inter pares*. En efecto, desde 1997 en México cada presidente tenía que gobernar sin mayoría en el Congreso lo que permitía realizar su programa y hacer las reformas que planeaba. Como se cambió el sistema político de México en consecuencia de aparición del “poder dividido” muestra también la disminución de las iniciativas legislativas de las administraciones presidenciales. Durante las dos últimas legislativas con mayoría del PRI el porcentaje de las leyes propuestas por las administraciones presidencial estuvo cerca de

80 por cientos. En los primeros tres años de la administración de Fox se disminuyó a 18 por ciento.⁴⁶

La situación con el “poder dividido” esta uno de los fuentes de la disfuncionalidad progresiva del Estado mexicano desde el inicio del siglo XXI. Las elecciones de 1997 estuvieron clasificadas como más democráticas en el periodo de la dominación priista. Sin duda al carácter democrático de esta elección contribuyeron a las reformas del sistema electoral las cuales tuvieron lugar en la década de los noventa. La atención mucho más grande fue presentada a la victoria de los partidos opositores que las consecuencias del cambio en la Cámara de Diputados. PAN y PRD los cuales ganaron la mayoría anunció que esto es el primer paso a la destitución completa del PRI y a la victoria en las elecciones presidenciales. En poco tiempo ocurrió que para el presidente Ernesto Zedillo estuvo mucho más difícil gobernar con la nueva mayoría en el Congreso. Aunque, la influencia negativa de la ausencia de la mayoría parlamentaria ocurrió por completo después las elecciones de 2000 y durante la presidencia de Vicente Fox. Mucha gente consideró la victoria del candidato panista como un remedio a los problemas de México. Aunque, rápidamente se ocurrió que la situación es mucho mas complicada y la toma de la presidencia por el candidato del PAN no fue suficiente para resolver los problemas más graves.⁴⁷ El obstáculo más grande estuvo el “poder dividido” entre la administración panista y el congreso donde el PAN no tenía la mayoría.⁴⁸ La configuración del Congreso desfavorable para la administración de Fox, donde el PRI y PRD bloquearon las iniciativas y propuestas del presidente resultaba en la imposibilidad de realizar muchas de sus promesas electorales. Esta imposibilidad influyó también en los proyectos más importantes como por ejemplo la reforma del sistema de impuestos o la reforma energética. Simul-

46. Benito Nacif, *Las relaciones...*, pp. 23-24

47. Alonso Aguilar Monteverdi, Fernando Carmona, *El México de hoy: sus grandes problemas y qué hacer frente a ellos*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2002, p. 172.

48. *Alternancia, transición y reformas estructurales en México*, Eric Villanueva Mukul (ed.), México, 2003, p. 29. José Woldenberg, “Hacia las elecciones en México. Una espiral virtuosa de pluralismo y de democracia”, en: *Nueva Sociedad*, 202, marzo-abril 2006, pp. 27-26.

táneamente, estuvo fácil para observar que con la aproximación de las elecciones siguientes, la obstrucción por parte de la mayoría de partidos opositores estuvo cada vez más fuerte. Desde 2003 cuando el PRI ganó 222 mandatos en la Cámara de Diputados⁴⁹ se puede decir que su obstrucción hacia los proyectos de la administración de Fox o del PAN fue casi total. En efecto, la gobernanza efectiva ocurrió muy difícil. En muchos casos esto hizo imposible la adopción de las leyes fuertemente deseables. Un ejemplo de este tipo de situación fue el rechazo de la reforma energética cual incluirá el permiso para las compañías extranjeras a explotar petróleo mexicano. Gracias a la oposición por parte del PRI y PRD esta reforma fue rechazada. Aunque, los argumentos presentados por los líderes del PRI usados para desacreditar la iniciativa del Fox no se metió en la adopción de la nueva ley energética en 2013, muy similar a la propuesta de Fox.

TABLA 2
Cantidad de los mandatos en la Cámara de Diputados según partidos en los años 1997-2012

Partidos políticos	1997	2000	2003	2006	2009	2012
	Ernesto Zedillo (PRI)	Vicente Fox (PAN)		Felipe Calderón (PAN)		Enrique Peña Nieto (PRI)
PRI	239	209	208	104	242	212
PAN	122	208	207	206	142	114
PRD	125	51	53	126	63	104
PVEM	7	15	16	19	22	29
PT	7	9	8	16	14	15
Convergencia		3	1	16		
Nueva Alianza				9	8	10
Alternativa socialdemócrata y campesina				4		
Partido Sociedad Nacionalista		3	3			

49. José Antonio Crespo, *Legislative Agreements Vicente Fox's Dream*, en: *Voices of Mexico*, 65, octubre-diciembre, 2003, p. 11.

	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Partidos políticos	Ernesto Zedillo (PRI)	Vicente Fox (PAN)		Felipe Calderón (PAN)		Enrique Peña Nieto (PRI)
Partido Acción Social		2	2			
Movimiento Ciudadano					6	16
Independientes			2			

Preparado por el autor; fuente: Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Electoral

TABLA 3
Cantidad de los mandatos en el Senado según partidos en los años 1997-2012

	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Partido político	Ernesto Zedillo (PRI)	Vicente Fox (PAN)		Felipe Calderón (PAN)		Enrique Peña Nieto (PRI)
PRI		59	57	59	33	52
PAN		47	47	47	52	38
PRD		16	15	16	26	22
PVEM		5	5	5	6	9
PT					5	5
Convergencia						
Nueva Alianza					1	1
Alternativa socialdemócrata y campesina						
Partido Sociedad Nacionalista						
Partido Acción Social						
Movimiento Ciudadano					5	1
Independientes		1	4	1		

Preparado por el autor; fuente: Instituto Federal Electoral/Instituto Nacional Electoral

Se debe enfatizar que la inexistencia misma de la mayoría opositora al presidente en el Congreso es tratada como una fuente

de disfunción en México. Con este tipo de situaciones se puede encontrar en varios países, Gran Bretaña, Francia o en los Estados Unidos. El caso de México, aunque, es diferente. En primer lugar, en los regímenes democráticos estables las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo son construidos en la manera que permita un equilibrio. La regla de checks and balances es uno de los fundamentos del sistema político en los Estados Unidos. En caso de México, los cambios en el sistema político no son efecto de las reformas del sistema. Un carácter nuevo de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo es solamente la consecuencia de los procesos electorales. Los resultados de las elecciones particulares – presidenciales y parlamentarias – conducen al cambio en las relaciones entre los dos tipos de poder, no en una construcción nueva la cual incorporaría la regla de check and balance. En consecuencia, la construcción del sistema democrático está basada sobre las reglas sobre las cuales construyeron el fundamento del sistema autoritario en México. Ciertamente, hasta 1997 el presidente tenía el poder casi absoluto. El puesto del presidente estuvo en el centro del sistema político en México postrevolucionario. A este centro estuvo sometido el poder legislativo y judicial.⁵⁰ En este contexto se debe considerar como deseable la propuesta del presidente Fox, presentada en 2001, sobre las reformas constitucionales en funcionamiento del régimen político. El fin fue preservar las reglas más importantes y simultáneamente la introducción de los cambios que permitirían construir el sistema presidencial moderno. La propuesta encontró la actitud positiva por parte del PAN y PRD, aunque, el PRI que tenía la mayoría de los mandatos en el Congreso categóricamente la rechazó, también el sucesor de Fox, Felipe Calderón y su administración preparó un proyecto de reformas constitucionales que presentó ante el Congreso en 2009. Aunque, los debates sobre propuestas de la administración presidencial duraron dos meses y en consecuencia el proyecto llegó después de casi dos años desde su presentación. Otra vez, la mayoría priista, junto con los mandatarios de algunos partidos, pe-

50. María Amharo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en: *Lecturas sobre el cambio...*, p. 75.

queños bloqueó las reformas constitucionales.⁵¹ En efecto, a diferencia de – por ejemplo – España, el proceso de democratización en México no tomó ni una reforma constitucional, ni cambios en el funcionamiento del sistema presidencial en México.⁵² La destitución del PRI del puesto de presidente de la república abrió la puerta para a las reformas profundas en el sistema político para hacerlo más efectivo. Esta oportunidad fue perdida, mientras que la ineficiencia de las autoridades en México se volvió en uno de los problemas más graves en los primeros años del siglo XXI.

Dejar sin cambios el marco institucional del sistema autoritario junto con la apertura del sistema electoral para los actores políticos distintos al PRI ha derivado en la consecuencia bastante considerable en el proceso de gobernabilidad. Esto constituye una fuente importante de la disfunción del Estado la cual es incapaz de resolver los problemas más urgentes. El sistema de partidos defectuoso junto con las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo demasiado imprecisos fortalece este proceso. En esta situación la competencia política entre varios actores esta percibida como un juego de suma cero. El tema de realización real de los programas políticos esta menos importante mientras que el fin principal es ganar el poder. Por eso muchas veces se puede observar la toma de decisiones principalmente en contra de los rivales políticos, no en favor de argumentos razonables y para buscar las soluciones de problemas. Este tipo del funcionamiento del sistema político y sus consecuencias negativas en forma de la disfunción progresiva conducen a la aparición de varias propuestas de reforma. El fin de las propuestas es el mejoramiento en la calidad de gobernancia que podría resultar en la ausencia de eficacia en el proceso de la toma de decisiones. Una de las opciones es la renuncia del sistema presidencial. Las propuestas son demasiado limitadas. No se propone el cambio al sistema parlamentario. Los proyectos más

51. Alejandro Monsiváis Carrillo, “La representación democrática en México: Entre las dispersión del poder y el pasado como expectativa”, en: *El deterioro de la democracia...*, pp. 169-170.

52. Lorenzo Meyer, “¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de deacuerdo profundo?” en: *Las reformas estructurales en México*, Alfonso Mercado, José Romero (ed.), El Colegio de México, México, 2010, p. 167.

populares proponen un sistema semipresidencial. Aunque, en la tradición de la revolución mexicana esto también es un cambio radical. Se debe recordar que – aparte de periodos cortos de monarquía en México – este país siempre funcionaba en la realidad como un sistema presidencial. La mayoría del presidencialismo mexicano fue modelado sobre el sistema político estadounidense. Pero a diferencia de los Estados Unidos, pocas veces se puede decir que presidencialismo mexicano significaba simultáneamente un régimen democrático. Uno de los elementos que siempre caracterizaba el sistema presidencial mexicano fue la gran concentración del poder en la mano del presidente – mucho más grande que en caso del presidente en los Estados Unidos. La reforma de este sistema sería un logro significativo. Los problemas que son consecuencia del presidencialismo en México y la crisis electoral del año 2006 confirman que los cambios en el funcionamiento del sistema político son necesarios. La introducción del modelo semipresidencial sería una restricción del poder presidencial muy fuerte y un cambio considerable de posición frente otros poderes. Un papel decisivo sería el primer ministro el cual tendría un poder real. Su base política sería la mayoría en el Congreso cuya existencia permitiría realizar el programa político.⁵³ Debatiendo sobre los cambios que podrían resultar en la introducción del sistema semipresidencial vale la pena recordar que este modelo no es libre de fallas y su introducción también puede ser riesgosa. En primer lugar, las elecciones presidenciales y al Congreso se pueden terminar con la elección del presidente y la mayoría en Congreso de varios partidos que puede resultar en una crisis institucional. Sistemas semipresidenciales están expuestos a los conflictos sobre las competencias de dos centros del poder ejecutivo: presidente y primer ministro.⁵⁴ Las consecuencias de este tipo de crisis no resultan en la ineficacia progresiva de gobierno. Mientras que la falta de eficacia de gobernabilidad y las dificultades en el proceso

53. José Luis Mendez, “La reforma del Estado en México: ¿Hacia un régimen semipresidencial?” en: *México: los retos...*, pp. 287-288.

54. Guy Peters, “Gobierno parlamentario y gobierno presidencial: la elección de una institución para la gobernanza”, en: *México en el espejo latinoamericano: ¿democracia o crisis?*, Ilán Bizberg (ed.), El Colegio de México, México, p. 112.

de toma de decisiones están los problemas más importantes del sistema político contemporáneo. En efecto, se aparecen también otros proyectos e ideas como por ejemplo la propuesta de reformar el sistema electoral en la manera que permitiría terminar la dominación de los partidos más grandes – PRI, PAN y PRD. Se dice – entre otros - sobre la renuncia de la elección de parte de los diputados según la representación proporcional y dejar solamente el modelo de mayoritario. Otra opción es la introducción de las elecciones según la regla binominal.⁵⁵ Aunque, parece que un proyecto de reformas más completo presentó la administración de Felipe Calderón, ya mencionado de manera muy general. Uno de los puntos más modernos fue la renuncia de la regla de no reelección. Esto fue un cuestionamiento de uno de los fundamentos de la revolución mexicana y del orden postrevolucionario en México. De acuerdo con esta propuesta, los diputados, senadores, gobernadores y las autoridades locales podrían estar reelegidos pero no podrían ocupar su puesto por más de 12 años. Se propuso también la reducción del número de senadores y diputados, hasta 96 y 400 respectivamente. Otro elemento del proyecto de las reformas constitucionales de la administración del presidente Calderón fue aumento del papel de la iniciativa ciudadana en el proceso legislativo y la introducción de la segunda ronda en las elecciones presidenciales con dos candidatos que ganaron más votos en primera ronda.⁵⁶ Introducción de estas propuestas en práctica significaría en realidad fortalecimiento del poder ejecutivo frente al poder legislativo. Aunque, la permanencia por más tiempo del poder ejecutivo resultaría en que la posibilidad de reelección podría aumentar su eficiencia. Los miembros de las dos cámaras del Congreso deberían convencer a los votantes que merecen otro chance y la reelección.

Las propuestas de Calderón y su administración, fue similar a la gran mayoría de otros proyectos dedicados a los cambios del sistema político y sus mejoras no fueron introducidas. Se puede decir que en este tema el periodo de dos presidencias panistas

55. *Ibidem*, pp. 281-284.

56. Jorge Javier Romero, *op. cit.*: 184-185.

fue un tiempo perdido. Adicional, se puede observar que los éxitos de democratización en México, como la apertura del sistema electoral y de partidos o así como el aumento del acceso de los ciudadanos a la información fueron perdidos.⁵⁷ Bajo este orden de ideas, resulta muy apropiada la cita de dos intelectuales mexicanos, Héctor Aguilar Camino y Jorge Castañeda: “México ha pasado del autoritarismo irresponsable a la democracia improductiva, de la hegemonía de un partido a la fragmentación partidaria, del estatismo deficitario al mercantilismo oligárquico, de las reglas y los poderes no escritos de gobierno al imperio de los poderes fácticos, de la corrupción a la antigüita a la corrupción aggiornata.”⁵⁸ Los fenómenos mencionados por los autores justifican la descripción de la situación presente en la esfera del régimen político en México, como una democracia disfuncional. Se debe enfatizar muy claro en este lugar que no son reformas realizadas hasta hoy día, las que constituyen la fuente de dicha disfunción. Esta fuente debe ser buscada en la parálisis la cual ocurrió el efecto del funcionamiento de las instituciones políticas creadas por el régimen autoritario. En el periodo de la hegemonía del PRI las fuentes de disfunción estuvieron principalmente en las reglas informales del funcionamiento de varias instituciones políticas, en primer lugar el poder ejecutivo con el presidente como su jefe. Junto con la erosión del sistema de dominación del PRI se cambiaron los actores pero otros elementos del sistema político fueron sin cambios considerables.⁵⁹ En consecuencia, la posibilidad de gobernar en manera eficaz es muy difícil. Esto se dedica a casi toda la esfera de la actividad pública del Estado: las reformas políticas, económicas o la ineficiencia total en la solución de los problemas más graves como la seguridad pública, la delincuencia organizada o la violación de los derechos humanos. Si el sistema político no prohíbe los fenómenos

57. Manuel Villa Aguilera, *Del presidencialismo...*, p. 135.

58. Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, “Un futuro para México”, en: Nexos, el 1 de noviembre de 2009, <http://futuroparamexico.nexos.com.mx/?p=1> (16.06.2015).

59. Ricardo Espinoza Toledo, “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”, en: *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, Alberto Escamilla Cadena, Pablo Javier Becerra Chávez (ed.), Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, México, p. 51.

negativos y muchas veces patológicos es imposible esperar que las instituciones estatales cumplan con sus funciones. El régimen político debería ser un elemento que hace imposible la existencia de los fenómenos patológicos. Mientras que en México hay situación exactamente opuesta. En este caso, el sistema político puede ser considerado como la fuente de disfunción más grave del Estado. La partida de las reglas no constitucionales que regulan el funcionamiento de los tres poderes no resultó en una mejor eficiencia de gobernabilidad basada sobre la ley. Al contrario, desde el inicio del siglo XXI se puede observar la ineficacia progresiva tanto del poder ejecutivo como del legislativo en gobernabilidad.⁶⁰ Las reglas del funcionamiento del sistema político no son la fuente única de la disfunción del Estado mexicano. Se debe decir que en un grado significativo este fenómeno es un efecto de la particularidad de la vida política sobre la cual el fin más importante es la lucha y competencia con otros partidos como solución de los problemas reales. Esta actitud domina sobre la necesidad de una reforma profunda del régimen político.⁶¹ Mientras que pareciera que las reformas pueden ser un elemento considerable de la limitación de disfunción del Estado. Definitivamente los cambios complejos en el sistema político podrían hacer que este sistema no sea más una fuente de la disfunción del Estado mexicano.

60. Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, *Un futuro...*

61. Héctor Zamitis Gamboa, "La reforma del Estado: eje de preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México", en: *Estudios Políticos*, 17, mayo-agosto de 2009, p. 140.

8. Inseguridad, interdependencia y subdesarrollo en la seguridad regional: el dilema de la cooperación México-Estados Unidos

ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO¹

Introducción

En el estudio de la seguridad es vital identificar los factores internos y externos de la violencia que ponen en entredicho la estabilidad y el desarrollo económico, social y cultural de México. Agentes propagadores de la inseguridad y la incertidumbre para el Estado y la nación en un contexto transnacional y anárquico.

El punto de partida de este trabajo serán los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos de cara a los objetivos del Milenio del Año 2000 y la Agenda de Desarrollo de la ONU 2015 que “insta a, en el marco de una agenda que dé respuesta a las aspiraciones de todos de vivir en un mundo sin miedo y sin carencias”.² En ese marco analizamos de manera sucinta el cambio y la continuidad de amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, la política prohibicionista de drogas, el dinero ilícito, el problema de las armas, la política antiinmigrante y su impacto en la política interna de México, así como los rezagos de

-
1. Profesor Investigador en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Santa Fe. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, Nivel II. Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami. Este autor quiere agradecer el excelente apoyo de investigación de Leticia Flores Montoya.
 2. ONU, *Agenda de Desarrollo Post 2015*. <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html> (Consultado el 17 de julio de 2014).

inseguridad; al final proponemos qué hacer de cara a los objetivos del Milenio Post-2015.

Cambios en los sistemas internacional y regional en la guerra contra el terrorismo

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington cuestionaron los objetivos del Milenio del 2000, así como las bases del sistema internacional que se construyeron desde el fin de la Segunda Guerra Mundial que había cobijado el multilateralismo.³ Además, la fuerza de los ataques consistió en la toma por sorpresa a Estados Unidos y la incapacidad de su aparato de seguridad nacional para anticiparse a un peligro fenomenal a su sistema de seguridad y de defensa;⁴ situación inconcebible para la única potencia mundial sobre la faz de la Tierra hasta entonces.⁵ De esa forma, las fuerzas prioritarias en la política interior y en la exterior de Estados Unidos en el periodo 2001-2008 se concentraron en el asunto de la guerra global contra el terrorismo que tuvo como epicentro las guerras en Afganistán e Irak, no en el desarrollo económico y social.⁶

Esta última guerra dividió a los países miembro permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

-
3. La administración del presidente William Clinton se enfocó en la promoción del libre comercio, la democracia y se mantuvo respetuoso del multilateralismo. La administración del presidente George W. Bush al final enfrentó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para justificar la invasión a Irak e impulsar una nueva Doctrina que propició el cambio de régimen de estados “enemigos” a su hegemonía: Ivo H. Daalder, y Lindsay M. James, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, John Wiley and Sons, Inc. 2003. Un documento que marca el cambio histórico de esa coyuntura crítica es: “The National Security Strategy of the United States of America”, September 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
 4. Steven Strasser (editor). “The 9/11 Investigations. Staff Reports Commission. Public Affairs Report”, 2004.
 5. “National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States of America”, *The 9/11 Commission Report*, Nueva York: W.W. Norton & Company, 2004.
 6. En contraste, la Doctrina Nacional de Seguridad de Estados Unidos, 2002, establece que la administración Bush estuvo a favor del combate a la pobreza y la insalubridad pública en los países subdesarrollados.

en 2003, por ejemplo: Rusia, China, Francia, Alemania, México y Chile estuvieron en contra del cambio de régimen en Irak. En el caso de México provocó una división al más alto nivel entre la Misión Permanente en la ONU, encabezada por Adolfo Aguilar Zinser y el excanciller Jorge G. Castañeda, configurando una política exterior desarticulada en la relación con Estados Unidos⁷ y en la guerra en Irak.

Por otra parte, Washington impulsó la modificación más importante a su estructura burocrática, no vista desde 1947, con la creación del Departamento de Seguridad Interior y el Comando Norte⁸ para acotar el paso a posibles actos terroristas a través de una política de fronteras más estrecha y controles migratorios más severos en su espacio vital en América del Norte. De igual forma, los extendió al resto del hemisferio occidental⁹ –con mayor dificultad y reticencia– y, en sí, a todos los inmigrantes alrededor del mundo que buscan entrar a Estados Unidos.¹⁰

También replanteó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá e impulsó una endeble Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte –dejando fuera asuntos centrales de interés para México como el narcotráfico y la migración– con lo que se buscó cerrar el paso a contenedores que pudiesen generar actos terroristas dentro de Estados Unidos, su principal preocupación.¹¹ Estas restricciones han dificultado el paso histórico de drogas provenientes de México,

-
7. Entrevistas del autor con Adolfo Aguilar Zinser en junio de 2004 y Jorge G. Castañeda en septiembre de 2006.
 8. Kilroy Richard, “Perimeter Defense and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico” <http://www.hsaj.org/?special:fullarticle=0.1.3>
 9. Armed Services Committee, *The Posture of the U.S. Northern Command and U.S. Southern Command*. http://armedservices.house.gov/index.cfm/hearings-display?ContentRecord_id=15824C89-2A17-4D30-A67D-2EBEC81EC454 (Consultado el 20 de Julio del 2014).
 10. Véase Thomas Ridge, “Dos patrias, una misión”. En *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, Núm. 2. México: ITAM, 2004, pp. 13-27; Santiago Creel Miranda, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”. En *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, Núm. 2. México: ITAM, 2004, pp. 2-12.
 11. Véase Susana Chacón, “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”. En Humberto Garza Elizondo, Jorge Schiavon, y Rafael Velázquez (eds.), *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México: 2002-2006*, México: Colmex/CIDE, 2010;

Centro y Sudamérica hacia el mercado consumidor más grande del mundo: Estados Unidos. No es fortuito que en la evolución política de la seguridad nacional estadounidense, la guerra contra el narcotráfico se subordinara a la guerra global contra el terrorismo tanto en la administración Bush como en la Obama.¹² Lo cierto es que México no ha elaborado un plan de Estado para articular una estrategia que defina la seguridad y la defensa desde la lógica del interés mexicano en la relación con Estados Unidos y pueda enfrentar de forma coherente y coordinada el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el paso de migrantes a Estados Unidos.¹³

Cambios y continuidad en el combate al crimen organizado en la región

En las dos últimas décadas, los cárteles del crimen organizado en México se involucraron primero en el trasiego de cocaína y posteriormente en el control de rutas provenientes de los Andes y Colombia, respectivamente.¹⁴ No obstante, estos cambios experimentaron una modificación histórica con el ascenso en el control de rutas por parte de los cárteles mexicanos en el año 2000.¹⁵ De esta forma, en los últimos años, México llega a ser el epicentro

Richard Kilroy JR, Abelardo Rodríguez Sumano y Todd S. Hataley, *North American Regional Security. A Trilateral Framework?*, Boulder: Lynne Rienner, 2013.

12. La Casa Blanca, "National Drug Control Strategy 2008, Annual Report". <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/221371.pdf> (Consultado el 19 de Julio del 2014).
13. Rick Kilroy, Todd Hataley y Abelardo Rodríguez Sumano., *North American Regional Security: a regional framework?*, Boulder: Lynne Rienner, 2013; Abelardo Rodríguez Sumano, (Coord.), *Agendas Comunes y Diferencias en la Seguridad de América del Norte*, México: CESNAV/UDEG, 2013.
14. Alejandro Poiré, "Visión de Estado en la visión Regional de México" en Abelardo Rodríguez Sumano (Coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte, ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? Y a, ¿dónde queremos ir?* Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, 2012.
15. Bruce Bagley., "La conexión Colombia-México-Estados Unidos". En Raúl Benítez Manut., Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, México: CASEDE, 2009, pp. 24-32.

de la violencia debido al contrabando de armas y de drogas desde Colombia hacia Estados Unidos.¹⁶

Asimismo, las victorias parciales en la guerra contra las drogas que Estados Unidos llevó a cabo en los Andes y en Colombia en la década de los 1990 afectaron de forma negativa en el año 2000 en México. Aquí dos dinámicas en el avance de amenazas y vulnerabilidades han propiciado mayor inseguridad en México: los primeros años posteriores al 11 de septiembre no se concentraron esfuerzos determinantes en la relación México-Estados Unidos en el combate al narcotráfico. Y dos, la administración Fox no se concentró en diseñar una agenda de seguridad nacional y pública que atendiera a fondo el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico hasta que México alcanzara índices de violencia insospechada al final de su administración en 2005 y 2006.¹⁷

Este último punto coincide con lo que Sigrid Artz Colunga, ex consejera de Seguridad Nacional del presidente Felipe Calderón, asegura que fue la etapa que sirvió de base para que el presidente Calderón primero articulara el combate a la inseguridad y posteriormente la guerra contra las drogas.¹⁸ En cualquier caso, el arribo de Obama a la Casa Blanca ha dejado en claro algunas cosas: su incapacidad para reformar las políticas prohibicionista de drogas, de armas, de fronteras y migrantes en su país; políticas muy nocivas para México.

La política prohibicionista de drogas

La política prohibicionista en Estados Unidos supera una centuria de concepción. En ese largo interludio creció el movimiento Temperance, entre el siglo XIX e inicios del siglo XX, motivado más

16. Bruce Bagley, "Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI". En Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos? Y ¿A dónde queremos ir?*, México: CESNAV/UDG, 2013, pp. 457-480.

17. En Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. México: Taurus, 2008, reviso el tema en mayor profundidad.

18. Entrevista a Sigrid Artz el 24 de marzo de 2014 en la Ciudad de México.

por razones morales y religiosas en la prohibición del consumo de alcohol y de drogas.¹⁹ Uno de los primeros intentos por regularizar la venta (no así el consumo) de estas sustancias fue la Ley de Pureza de Alimentos y Drogas (PureFood and DrugAct) de 1906.

En 1914 se aprobó la Ley Harrison de Impuestos sobre los Narcóticos (Harrison Narcotics Tax Act) que regulaba y tasaba la producción, la importación y la distribución de los opiáceos y la coca, así como los productos derivados de ellos.²⁰ Simultáneamente, esta ley no sólo regulaba la venta, sino también la compra; ya que para poder acceder a estos productos se tenía que presentar una orden médica.²¹

A pesar de lo anterior, algunos especialistas coinciden en que el acto que da a luz a la era del *prohibicionismo* es la Decimoctava Enmienda constitucional de Estados Unidos en 1920, que prohibía la fabricación, la transportación, la distribución, la compra y/o venta de bebidas alcohólicas, al desencadenar una serie de problemas mayores, como la producción y la venta clandestinas de alcohol y aumento del crimen organizado, ya que las mafias se adueñaron de la producción y el comercio de dichas sustancias. Es así como después de una escalada mayúscula en los índices de criminalidad y violencia, la 21° Enmienda constitucional revierte esta situación y legaliza de nueva cuenta el uso y el consumo de bebidas alcohólicas en 1933. Pero la semilla del prohibicionismo ya estaba sembrada.²²

La dinámica estadounidense de principios del siglo xx influyó en un contexto internacional similar con respecto al tratamiento de drogas narcóticas. En 1909 se celebró en Shanghái, la Conferencia Internacional del Opio, que produjo un acuerdo para restringir la producción y el tráfico de narcóticos. Todos estos proyectos “se

19. History Channel, *18th and 21st Amendments*, <http://www.history.com/topics/18th-and-21st-amendments> (Consultado el 30 de julio de 2014).

20. 63° Legislatura del Congreso de los Estados Unidos, *Harrison Narcotics Tax Act*, Diciembre de 1914, <http://www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm> (Consultado el 30 de julio de 2014)

21. *Ibid.*

22. Congreso de los Estados Unidos, *Amendment 21st. Constitution of the United States of America*, ratificada el 5 de Diciembre de 1933. http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html (Consultado el 30 de julio de 2014).

refinan y formalizan en tres convenciones de las Naciones Unidas –las de 1961, 1971 y 1988– que también establecen una posición claramente prohibicionista hacia el cultivo, el tráfico y el consumo de ‘drogas ilegales’”.²³

En el caso de la Casa Blanca, desde la administración de Richard Nixon hasta la fecha, se criminaliza tanto el consumo, el cultivo y la producción, como el tráfico, la distribución y la venta de gran variedad de sustancias psicotrópicas que ha generado resultados nocivos para la salud y la seguridad nacional y regional. Y no dentro de Estados Unidos, ya que en su seno es un asunto de salud pública.

En ese sentido, coincido con Craig Deare cuando señala que:

me parece que hay una correlación directa y clara entre la demanda en Estados Unidos para drogas caracterizadas como ilícitas –debido a decisiones políticas– y los efectos nocivos que estas tienen en la economía mexicana, en sus sistema de justicia, su aparato de seguridad nacional e interior, y en la sociedad mexicana.²⁴

Además, sostiene que

El resultado logrado –pero no el deseado– de la Convención de 1961 (de ONU) fue el aumento de otros problemas, es decir el cultivo *ilegal*, la producción *ilegal*, el tráfico *ilegal*, además del incremento del consumo *ilegal* de estas sustancias... Lo que no se logró entender en este esfuerzo global fue el reconocimiento de que la amenaza a las naciones no se generó por el deseo de los individuos de consumir una sustancia u otra (aunque ciertamente representaba una amenaza a la salud y el bienestar para estos individuos), sino por el crecimiento exponencial de las organizaciones criminales transnacionales financiado por el lucro generado por la misma naturaleza *ilícita* creada por los regímenes tanto internos como internacionales.²⁵

23. Craig A. Deare, “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense: Impacto de un cambio de política de drogas”. En Luis Maira y Gustavo Vega, (eds.), *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México: CIDE, 2014, p. 410.

24. Craig A. Deare, “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense: Impacto de un cambio de política de drogas”. En Luis Maira y Gustavo Vega (eds.), *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México: CIDE, 2014, p. 409.

25. Deare, Craig A., *Op Cit*, pp. 410-411.

Una conclusión de un estudio global de las Naciones Unidas sobre la violencia sostiene que

En primer lugar, hay un claro vínculo entre el crimen violento y el desarrollo: la delincuencia obstaculiza el desarrollo humano y económico de los pobres, lo que, a su vez, fomenta la delincuencia y el crimen. Las mejoras en las condiciones sociales y económicas van de la mano con la reducción de la delincuencia violenta.²⁶

Esto quiere decir que el sistema prohibicionista fomentado tanto por la ONU como por el del gobierno de Estados Unidos alberga parte del origen de la amenaza a la seguridad en México y en la región y que en el fondo de sus estructuras auspicia una doble moral en contra de este flagelo: la prohibición, que es la raíz del mercado ilícito, y la guerra contra las drogas que criminaliza y militariza un asunto de salud pública, en otro de seguridad nacional e internacional.

El dinero ilícito

Aunque el *World Drug Report 2014* explica que para el año 2012 el consumo de drogas ilícitas entre personas de 12 años de edad en adelante alcanzó el nivel más alto de los últimos diez años con un incremento de 14.9% en 2011 a 16.0% en 2012,²⁷ lo cierto es que Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor del planeta. Sin embargo, aunque no existe una estimación definitiva del consumo, se calcula que el valor de las ganancias de la droga ilícita vendida anualmente en Estados Unidos puede alcanzar los 150 mil millones de dólares, mientras que se gastan cerca de 38 mil millones de dólares por año tan sólo en cocaína.²⁸

26. *Ibidem*: 419.

27. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2014*, UNODC, Nueva York, 2014, p. 14.
https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
(Consultado el 21 de julio de 2014)

28. UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, Nueva York, 2010, pp. 5-6. <https://www.unodc.org/documents/>

Por otra parte, un reporte de la Organización de Estados Americanos establece que el consumo total de drogas en el mundo equivale a 84 mil millones de dólares por año.²⁹ La Organización de Naciones Unidas estima que para 2012, unas 243 millones de personas –lo que representa 5.2% de la población mundial– de edades de 15-64 años habían usado una droga ilícita por lo menos una vez en el año anterior.³⁰ Y en el caso de la Unión Europea, se incrementó su consumo de cocaína a 4.5 millones de consumidores, muy cerca de los entre 5 y 6 millones de consumidores de esta droga en Estados Unidos.³¹ Asimismo, se estima que la mitad de la heroína consumida en el mundo se vende en la Unión Europea y la Federación Rusa.³² En la última década, la mayor parte de la heroína consumida en Europa ha venido de Afganistán, mientras que la consumida en Estados Unidos viene de Colombia (aproximadamente 2% del suministro mundial) o México (aproximadamente 1.5% del suministro mundial).³³ No obstante, el *World Drug Report 2014* afirma que la producción de cocaína sigue limitada a Colombia, Perú y Bolivia.³⁴ De esta forma, entre el consumo, la producción y la demanda, México es un puente en esta ecuación del mercado ilícito mundial.

data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (Consultado el 21 de julio de 2014).

29. Organización de Estados Americanos (OEA), *El problema de las drogas en las Américas*, OEA, Washington, 2013, p. 58.
- http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf (Consultado el 22 de julio de 2014).
30. UNODC, *World Drug Report 2014*, p. 1.
31. UNODC, *The Globalization of Crime*, 2010, p.82.
32. UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, 2011, p. 61. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf (Consultado 22 de julio de 2014).
33. El reporte *World Drug* de UNODC en 2010 estima que a fin de satisfacer la demanda mundial de heroína, se tendrían que producir 430 toneladas métricas con Afganistán como el principal productor, generando 380 kg. Aunque Afganistán es la fuente de 90% de los opiáceos ilícitos en el mundo, también se producen importantes cantidades en Myanmar y Latinoamérica (México y Colombia), *World Drug Report 2010*, pp. 19-20. En contraste, la cocaína se produce solamente en tres países del hemisferio occidental: Colombia (45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20 por ciento).
34. UNODC, *World Drug Report 2014*, p. 34.

La dimensión de este problema se relaciona con lo siguiente: si el mercado ilícito de drogas en Estados Unidos alcanza los 150 mil millones de dólares al año y, por poner un ejemplo de cooperación binacional México-Estados Unidos, con la Iniciativa Mérida se destinaron entre 2008 y 2011, 1.5 mil millones de dólares en los tres años, esto quiere decir que en la iniciativa de cooperación binacional más importante entre ambos países en los últimos años, sólo se combatió 0.33 % del origen de la amenaza anualmente. La pregunta que sigue sin resolverse es: ¿y el otro 99.7% del mercado ilícito en dónde está? Este negocio es altamente lucrativo y su capacidad corruptora es abismal, en particular si consideramos que la impunidad en México es de 95-99 por ciento.

El problema de las armas

La violencia se ha recrudecido a niveles históricos en años recientes. El acceso a armas de alto calibre que los cárteles de la droga han tenido es un fenómeno sin precedentes, ya que la mayoría de estas armas proviene de Estados Unidos,³⁵ lo que significa que la violencia experimentada en México tiene directa correlación con los controles –o la falta de– de la venta de armas en nuestro vecino del Norte. El ascenso de la violencia ha marcado acciones de primera importancia, como aquella en la que 82 congresistas estadounidenses le enviaron una carta al presidente Barack Obama solicitándole frenar la importación desde Europa del Este de armas tipo militar como una medida paliativa y muestra de solidaridad con sus vecinos del sur.³⁶

No obstante, los antecedentes de esta trayectoria no sorprenden. El derecho a portar armas por los distintos movimientos in-

35. WOLA, *Four Facts about Gun Legislation and Cartel Violence in Mexico*, Publicada el 10 de abril del 2013.

http://www.wola.org/commentary/four_facts_about_gun_legislation_and_cartel_violence_in_mexico (Consultado el 14 de julio de 2014).

36. *Carta de 82 congresistas al presidente de EU pidiéndole parar la importación de armas tipo militar*, 9 de abril de 2014. <http://www.desarmamexico.org/index.php/carta-82-congresistas-eu> (Consultado el 14 de julio del 2014).

dependentistas en la Unión Americana conformó parte de la identidad patriota contra la Corona británica desde 1775. La segunda Enmienda de la Constitución de Estados Unidos garantiza el derecho a portar armas. A lo largo de la historia, el movimiento patriota ha caminado de la mano con una cultura guerrera fomentada por el cine, las novelas, la cultura popular e incluso el Pentágono.³⁷

Una de las principales organizaciones que encabezan ese derecho es la Asociación Nacional del Rifle y sobre esa base se ha disparado uno de los negocios más lucrativos y nocivos para países vecinos, como México, ya que se ha comprobado en los últimos años que las armas de asalto que han llegado al poder de las bandas delincuenciales son compradas en las armerías de Estados Unidos.³⁸

En este sentido, el asunto de la accesibilidad se pronuncia por la cercanía geográfica. Por ejemplo, las principales armerías están en California, Nuevo México, Arizona, Texas y Florida, entidades que comparten tanto la frontera terrestre como marítima con México. Por su parte,

La Alcohol, Tabacco and Firearms (ATF) ha identificado los principales corredores para traficar las armas que han sido recuperadas en crímenes a lo largo del territorio mexicano. De acuerdo con la ATF los tres principales corredores del tráfico de armas de Estados Unidos a México son: (1) el Corredor Houston, que va desde Houston, San Antonio y Laredo en Texas y cruza la frontera hacia Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros; (2) el Corredor de El Paso, que va de El Paso, Texas hacia Ciudad Juárez; y el (3) Corredor Tucson, que va desde Tucson, Arizona y cruza la frontera a través de Nogales, Sonora.³⁹

37. James Gibson William, *Warrior Dreams. Paramilitary Culture in Post-Vietnam America*, Nueva York Hill and Wang, 1994.

38. McDougal Topher, David A. Shirk, Robert Muggah y John H. Patterson, *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.Mexico Bord*, Igarapé Institute / University of San Diego Trans-Border Institute, Marzo de 2013, <http://en.igarape.org.br/the-way-of-the-gun-estimating-firearms-traffic-across-the-u-s-mexico-border/> (Consultado el 25 de junio de 2014).

39. U.S. Department of Justice, *Interim Review of ATF's Project Gunrunner*, Septiembre de 2009, <http://www.justice.gov/oig/reports/ATF/e0906.pdf> pp. 11-12 (Consultado el 28 de julio de 2014).

Estas armas llegan a algunos de los lugares más inseguros de México en la actualidad: Tamaulipas, Chihuahua y Sinaloa. En el caso de este último punto, hay un corredor ineludible a Michoacán por la ruta del Pacífico y a Veracruz por la ruta del Golfo.

En términos de la proporción y la intensidad de esta amenaza, los números saltan a la vista y son de gran relevancia:

el volumen de armas de fuego que cruzan la frontera México-Estados Unidos es mayor de lo que previamente se había asumido: 253,000 armas de fuego (entre 106,700 y 426,729) fueron compradas anualmente para ser traficadas entre 2010-2012. Esta cifra es escandalosamente mayor que las 88,000 armas de fuego (entre 35,597 y 152,142) traficadas entre 1997-1999 durante la Prohibición Federal de Armas de Asalto (Federal Assault Weapons Ban, AWB).⁴⁰

Las autoridades mexicanas y estadounidenses están incautando una cantidad relativamente menor de armas de fuego en la frontera: con base en los reportes de 2009, las autoridades de ambos países han incautando apenas 14.7% del total de las armas compradas con la intención de traficarse. Específicamente, las autoridades mexicanas han decomisado 12.7% aproximadamente, mientras que las estadounidenses 2% del comercio anual total.⁴¹

Esta información varía con respecto de la que Sergio Aguayo Quezada y yo detectamos en términos de las incautaciones de armas provenientes de Estados Unidos en un comparativo entre los primeros 18 meses de la administración de Vicente Fox (0.75%) y en los primeros 18 meses de Calderón (1.4 %). La pregunta que sigue sin respuesta es: ¿dónde está el 98.6% de armas no incautadas en México? En este terreno, al igual que en el del mercado ilícito de estupefacientes, las cifras son estimaciones que se realizan sobre la base de fuentes primarias y que arrojan un arsenal de violencia para la sociedad mexicana.

40. McDougal Topher, David A. Shirk, Robert Muggah y John H. Patterson, *Op. cit.*:p. 2.

41. *Ibidem*.

La política migratoria

La criminalización de la migración en concordancia con la relación bilateral Estados Unidos-México es un fenómeno que se ha venido acentuando en el primer decenio del siglo XXI a pesar de que el flujo migratorio hacia Estados Unidos siempre ha existido. Esto responde en parte a un cambio de dirección en las políticas migratorias en Washington a partir de los ataques terroristas sufridos por el vecino país del Norte el 11 de septiembre de 2001 ya que éstos revirtieron sinergias a favor de la legalización que venían dándose desde 1997 con la administración Clinton.⁴² La situación en torno a la migración se fue deteriorando y los controles se hicieron más estrictos con la creación, entre otros, del Departamento de Seguridad Interior⁴³ en 2002 y la Ley Sensenbrenner/HR 4437 en 2006, siendo esta última, la ley más xenófoba de los últimos años ya que, con su aprobación, se aceptaron la construcción del *muro* en la frontera México-Estados Unidos, la penalización a personas que albergaran inmigrantes ilegales en sus hogares, la verificación electrónica obligatoria por parte de los empleadores del estatus legal en Estados Unidos del posible empleado y la obligatoriedad por parte del gobierno federal de tomar custodia legal de los extranjeros indocumentados detenidos por autoridades locales para su deportación.

Con todos estos nuevos candados impuestos a la migración en Estados Unidos se ha hecho cada vez más difícil el tránsito indocumentado, motivo por el cual en México se ha dificultado cada vez más el paso de los migrantes, lo que ha empeorado así su situación de vulnerabilidad. En este tenor, la autoridad migratoria mexicana optó durante muchos años por facilitarle la entrada y la salida a la migración indocumentada centroamericana para dotar de estabili-

42. Entre 1997-2000 durante la administración Clinton se aprobaron cuatro leyes migratorias sectoriales para dar alivio a ciertos grupos al legalizar su status en Estados Unidos. Marc R. Rosenblum, *us Immigration policy since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform*, Washington DC: Woodrow Wilson Center International for Scholars/Migration Policy Institute, 2011, p. 3.

43. Desde su creación, este departamento absorbió a la Oficina de Inmigración y Aduanas que previamente se encontraban bajo la jurisdicción del Departamento de Justicia.

dad a la frontera sur y de mano de obra barata fuera de los marcos legales del trabajo a los empleadores de la región; no fue hasta los años ochenta que comenzaron los esfuerzos por parte del gobierno mexicano para regularizar la frontera y el paso de migrantes indocumentados por territorio nacional.⁴⁴ Con esta regularización comenzó también el camino de la ilegalidad y los traficantes de personas.

En un primer momento, con el mayor control fronterizo se produjo la generalización del empleo de traficantes de personas ante la necesidad de los (trans)migrantes de contar con guías y acompañantes durante la travesía por México. Si se cerraba la puerta de la legalidad quedaban los caminos crecientes de la sociedad, muchos de ellos ilegales.⁴⁵

Es importante señalar que la Ley General de Población desde 2008 derogó los artículos 119 y 124 que penalizaban la migración irregular, mientras que la Ley de Migración señala que “(los) migrantes (son) sujetos de derechos independientemente de su situación migratoria. En ningún caso la situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma un delito”,⁴⁶. Dichas adecuaciones en el marco del derecho mexicano representan un avance sustancial en materia de derechos humanos por parte de la autoridad mexicana en materia de migración.

Sin embargo, aunque la ley contempla a los migrantes y sus derechos, no así a las organizaciones delictivas, que continúan lucrando con su situación con la anuencia de autoridades corruptas. Tal como señala Rodolfo Casillas:

Así, los migrantes indocumentados reciben al menos alguna o varias de los siguientes tipos de agresión o violencia: 1) asalto y robo; 2) violencia física; 3) violencia sexual; 4) secuestro; 5) torturas y amputaciones; 6) chantajes; 7) explotación laboral (trata de personas); 8) explotación sexual (trata de personas); 9) reclusión; y 10) muerte. También se sabe que un número im-

44. Rodolfo Casillas., “Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra”. En Natalia Armijo Canto (ed.), *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), 2011.

45. *Op. cit.*: 146.

46. Segob, *Ley de Migración y su Reglamento*, México, 2012.

http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf

portante de migrantes son objeto de agresión reiterada a lo largo de su trayectoria migratoria.⁴⁷

En la actualidad, la política migratoria de México se ha caracterizado por la ambigüedad y la ambivalencia: primero defiende a los (trans) migrantes y posteriormente se manifiesta en contra de que pasen por suelo mexicano en dirección a Estados Unidos, y presiona por las políticas restrictivas del movimiento de fronteras estadounidense en la frontera sur de México.

Como se puede apreciar, el cambio y la continuidad de tendencias en la región, junto con los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, han exacerbado la inseguridad para la población en general en México. No obstante, se yuxtaponen con viejas dinámicas y políticas públicas, como la de prohibición de drogas y la del mercado ilícito de armas. En ambos casos, *son* fuentes de inseguridad para México y su porvenir, ya que son estructuras muy antiguas en Estados Unidos y repercuten nocivamente en la población más vulnerable: jóvenes, indígenas, (trans) migrantes, aunque asechan a núcleos más extensos de la sociedad en México.

El sistema político mexicano: seguridad y desarrollo. Factores internos

Una vez que hemos pasado revista a una serie de factores externos generadores de inseguridad, es necesario revisar los factores internos y estructurales que agravan la inseguridad en el interior.

Con la muerte del presidente electo Álvaro Obregón en 1928, los actores vencedores de la Revolución mexicana concibieron paso a paso una especie de monolito: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), impulsor del partido único, incluyente de los sectores movilizados (Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina) y excluyente de los pobres y los indígenas. La subordinación y la institucionalización del ejérci-

47. Rodolfo Casillas, *Op. cit.*: 157.

to y la preeminencia del presidencialismo edificaron las bases del Estado Mayor Presidencial, que diseñó las políticas de seguridad nacional ensambladas en la institucionalidad del primer mandatario, quien, como piedra de toque, debía renunciar cada seis años, si bien tenía el privilegio de nombrar a su sucesor. Todo lo anterior cobijado por Washington.⁴⁸

Sin embargo, esa aparente fuerza conformó un régimen débil, reactivo e inseguro, ya que canceló por décadas la rendición de cuentas al Congreso y a la sociedad y se mantuvo alejado de la población. Incluso combatió a disidentes del presidencialismo: líderes campesinos, médicos, ferrocarrileros, enfermeras y estudiantes, hasta finales del siglo xx. De esta forma, el régimen mexicano se concentró en amenazas internas en contra de la disidencia y no articuló una doctrina de seguridad nacional en contra de verdaderas amenazas a la seguridad, como lo son el crimen organizado y el narcotráfico.⁴⁹ En suma, entre la época del presidencialismo autoritario (1929-2000) y la endeble transición democrática (2000-2012) se articuló una doble política del combate a los riesgos para México, que ha consistido fundamentalmente en decir una cosa en la retórica y hacer otra en la práctica.

Así, el asunto de la inseguridad se ha concentrado en los planes nacionales de desarrollo (PND) desde 1982 a la fecha.⁵⁰ Una constante desde su aparición es el papel de las fuerzas armadas como sostén de la seguridad nacional y la defensa de la integridad territorial. Además de tareas complementarias que “coadyuvan al desarrollo social” (abasto de agua potable, reforestación y cuidado de las riquezas naturales, campañas sanitarias y de alfabetización, construcción de viviendas y caminos rurales), así como el auxilio por parte del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, a la población civil en casos de desastre. Por último, el PND se detiene en la par-

48. Op. cit. *La Urgente Seguridad Democrática*, p. 28.

49. Adolfo Aguilar Zinser, “Propuesta de una nueva doctrina de seguridad nacional para el siglo xxi”. Documento de Trabajo del Consejero de Seguridad Nacional de Vicente Fox.

50. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988; Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994; Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000; Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Presidencia de la República.

ticipación en la lucha contra los estupefacientes (que) protege a la sociedad, y de manera muy especial a la juventud, y señala que “la soberanía y la seguridad nacionales guardan una estrecha relación con la preservación, el conocimiento y el racional aprovechamiento de los recursos marítimos”.⁵¹ En ese sentido, queda claro el papel ineludible de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional.

No obstante, otra visión del mismo asunto simplemente confirma la doble moral en el ámbito político en la materia. A mediados de 2005 sostuve una conversación con Adolfo Aguilar Zinser con la finalidad de repasar su estancia en la Misión Permanente de México en la Organización de Naciones Unidas, así como sus desafíos como Consejero Presidencial de Seguridad Nacional en el primer año de gobierno de Vicente Fox.

Aguilar Zinser había reconceptualizado el tema de una seguridad nacional concomitante con la democracia, el respeto a los derechos humanos y el medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Sin embargo, las divisiones en el gabinete de Vicente Fox hicieron fracasar en enero de 2002, un ejercicio que prometía construir una visión de conjunto y anticiparse a los riesgos en una perspectiva de Estado. Unos años después reflexionaba el ex embajador: “Ahora el Plan Nacional de Desarrollo es un libro muerto porque el actual gobierno ni siquiera se acordaría de que ésa fue la definición de seguridad nacional que adoptaron...”⁵² ¿Cuál es la relevancia de esta afirmación?: resulta insuficiente que los temas aparezcan en los documentos oficiales, requieren planes estratégicos, coordinación, mando, objetivos comunes consensuados y de metodologías que arrojen resultados a favor del aseguramiento de la población, el desarrollo económico y social, instalaciones estratégicas y una diplomacia congruente con las prioridades de política exterior en favor de México.

A la luz del paso del tiempo, y en un nuevo contexto, la Presidencia de la República encabezada por Enrique Peña Nieto ha publicado su nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND), que permite

51. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

52. Entrevista con Adolfo Aguilar Zinser, junio de 2014, Ciudad de México.

jerarquizar los asuntos, establecer las prioridades, rezagos, presupuestos y señalar los puntos importantes en el periodo 2013-2018.

Un documento lleno de buenas intenciones, en algunos casos autocrítico y en otros insuficiente, como en el caso de la paz, la prevención del delito, las políticas de inclusión social, educativa y cultural, además del posicionamiento geoestratégico de México en el sistema internacional. El objetivo: “Llevar a México a su máximo potencial”.⁵³

El PND articula cinco metas nacionales: i. México en Paz; ii. México Incluyente; iii. México con Educación de Calidad; iv. México Próspero; y v. México con Responsabilidad Global y tres estrategias transversales: i) Democratizar la productividad, ii) Gobierno Cercano y Moderno; iii) Perspectiva de Género. Con ellas se busca la descentralización del poder, el fortalecimiento del federalismo y la productividad, así como la reactivación del municipio de la mano de un nuevo pacto social y de género a escala nacional.

Los postulados del nuevo PND han modificado el tono de guerra por el de la paz, el combate frontal de la “inseguridad” por el de la prevención del delito, la inclusión de los sectores más marginados y rezagados de la población, la búsqueda de una educación de calidad, etcétera. El motor que busca impulsar a los demás sectores es el de la productividad, el crecimiento económico, la búsqueda de la inversión extranjera, además de un mayor compromiso social del sector privado en el desarrollo económico y social de México. No es poca cosa. Sin embargo, el PND no reconoce a fondo la crisis humanitaria por la que atraviesan las víctimas de la delincuencia, la extorsión, la insalubridad, el desempleo, así como la situación de los indígenas, los jóvenes y los migrantes. Dichos postulados todavía pueden ser elevados a nivel de Estado con decisiones y compromisos inequívocos hacia el fortalecimiento del marco institucional, legal y social del país.

Una diferencia sustancial con el gobierno de Felipe Calderón reside en que para éste, el eje de su prioridad gubernamental es un México en paz y alejar de los reflectores los operativos conjuntos y la información de un país violento, características que distingui-

53. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

ron a su sucesor. Sin embargo, la política discrecional, corporativa y clientelar que caracterizó al PRI por décadas en México, no ha sido eliminada del todo. En suma, el PND y el Programa para la Seguridad Nacional carecen de una estrategia integral de combate a la impunidad y la corrupción, fuentes de la inseguridad en México.

Análisis de los factores internos y externos que opacan la Agenda de Desarrollo. Las dobles política y moral

La respuesta por parte de Estados Unidos a los ataques terroristas ha confirmado tendencias que llegaron para quedarse, como un nuevo perímetro de seguridad, el control de fronteras y la subordinación de la guerra contra el narcotráfico a la guerra global contra el terrorismo. Y, por el otro, la dificultad para modificar las políticas prohibicionistas —que cuentan con más de un siglo— que han gestado el mercado ilícito en el mundo y en el hemisferio occidental, específicamente. Igualmente perniciosa es la política de armas de, por lo menos, dos siglos de antigüedad, al estar confinada a la Segunda Enmienda de la Constitución de ese país. No obstante, la doble política y moral en estos procesos han generado un marco que ha resultado explosivo en México de cara a un reacomodo de cárteles desde el año 2000 en el control de plazas y drogas hacia E.U. Esta situación ha incrementado la violencia, ya que la criminalidad se ha volcado a la trata de personas, cobro de piso, extorsión, secuestro, tortura y ataques frontales a la población, la autoridad, la propiedad privada y los transmigrantes. A pesar de la violencia anterior, el consumo y el mercado mundial de drogas en el vecino país del Norte no se han modificado sustancialmente en las dos últimas décadas.

En el caso de nuestro país, el gobierno federal de igual forma ha concebido políticas públicas que dicen una cosa en el papel y otra en la realidad. No es en vano que México sea uno de los principales expulsores de migrantes del mundo, y que las políticas de seguridad estén acotadas a las de Estados Unidos, como las de las políticas contra las drogas, armas y el dinero ilícito. Por si lo anterior fuera poca cosa, el régimen mexicano (PRI y PAN) no ha logrado conformar una política de combate a las verdaderas amenazas

a la inseguridad en poco menos de un siglo. En la retórica existen documentos importantes que dan pie a lo que se debe asegurar; en la práctica, México es un país mucho más inseguro al confluír en su seno y en sus fronteras riesgos y amenazas relativamente recientes con otras más antiguas que entorpecen en el mediano y en el largo plazos, iniciativas que contribuyan decididamente a una política de desarrollo corresponsable y de la mano con la Organización de Naciones Unidas que, al igual que Estados Unidos, promueve el desarrollo y auspicia la fuente de la inseguridad en México.

Propuesta

México requiere exigir congruencia al gobierno de Estados Unidos y a la Organización de las Naciones Unidas en su política prohibicionista, de consumo de drogas y de armas y exigir un verdadero respeto a los derechos humanos de la población y de los migrantes. Llevarlo a la ONU para poder impulsar una verdadera política de desarrollo y ser compatible con los Objetivos del Milenio 2015. De igual forma, en México, el gobierno federal requiere ser congruente internamente e impulsar una mejor política de coordinación para hacer frente a los riesgos y amenazas internos y externos a su seguridad, garantizar los intereses estratégicos del Estado y la población y enfrentar decididamente un combate inconfundible y sin ambigüedades a la corrupción y la impunidad y promover el desarrollo económico y social de todos los sectores de la población, así como asegurar la viabilidad del Estado en el siglo XXI en el concierto de naciones.

Bibliografía

107th Congress of the United States, *To suspend for two years the certification procedures under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 in order to foster greater multilateral cooperation in international counternarcotics programs, and for other purposes.*, Librería del

- Congreso de los Estados Unidos. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.841.IH>
- 63° Legislatura del Congreso de los Estados Unidos, *Harrison Narcotics Tax Act*, Diciembre de 1914, <http://www.druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm>
- Armed Services Committee, *The Posture of the U.S. Northern Command and U.S. Southern Command*. http://armedservices.house.gov/index.cfm/hearings-display?ContentRecord_id=15824c89-2a17-4d30-a67d-2ebec81ec454
- Benítez Manut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, México, DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (Casede), 2009.
- Carta de 82 congresistas al presidente de EU pidiéndole parar la importación de armas tipo militar*, 9 de abril de 2014. <http://www.desarmamexico.org/index.php/carta-82-congresistas-eu>
- Casillas, Rodolfo, “Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra”. En Natalia Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, DF: Casede, 2011.
- Chacón, Susana, “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”. En Humberto Garza Elizondo, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (eds), *Paradigmas y Paradojas de la Política Exterior de México: 2002-2006*, México, DF: Colmex/CIDE, 2010.
- Congreso de los Estados Unidos, *Amendment 21st Constitution of the United States of America*, ratificada el 5 de diciembre de 1933. http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html
- Creel Miranda, Santiago, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”. En *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, Núm. 2. México, DF: ITAM, 2004, pp 2-12.
- Daalder, Ivo H. y Lindsay M. James, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Jhon Wiley and Sons, Inc. 2003.
- Deare, Craig A., “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense: Impacto de un cambio de política de drogas”. En Luis Maira y Gustavo Vega (eds.), *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, DF: CIDE, 2014.
- Rodríguez Sumano Abelardo, *La Dinastía Bush y el “nuevo siglo norteamericano”*, México, DF: Nuevo Siglo Aguilar, 2003.
- History Channel, *18th and 21st Amendments*, <http://www.history.com/topics/18th-and-21st-amendments>

- Kilroy JR, Richard, Abelardo Rodríguez Sumano y Todd Hataley, S. *North American Regional Security. A Trilateral Framework?*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Kilroy Richard, *Perimeter Defense and Regional Security Cooperation in North America: United States, Canada, and Mexico* <http://www.hsaj.org/?special:fullarticle=0.1.3>
- La Casa Blanca, *National Drug Control Strategy 2008, Annual Report*. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/221371.pdf>
- La Casa Blanca, *The National Security Strategy of the United States of America*, Septiembre de 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States of America, *The 9/11 Commission Report*, Nueva York: W.W. Norton & Company, 2004.
- Obama, Barack, *Change We Can Believe In*, Nueva York: Three Rivers Press, 2008.
- Obama, Barack, *The Audacity of Hope*, Nueva York: Three Rivers Press, 2006.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Agenda de Desarrollo Post 2015*. <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>
- Organización de Estados Americanos (OEA), *El problema de las drogas en las Américas*, Washington DC; OEA, 2013. http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf
- Ridge, Thomas, “Dos patrias, una misión”. En *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, Núm. 2. México, DF: ITAM, 2004, pp 13-27.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, México, DF: Taurus, 2008.
- Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, México, DF: CESNAV/UdeG, 2013.
- Rosenblum, Marc R, *us Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform*, Washington DC: Woodrow Wilson Center International for Scholars/Migration Policy Institute, 2011.
- Segob, *Ley de Migración y su Reglamento*, México DF, 2012. http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf
- Steven Strasser (editor). *The 9/11 Investigations. Staff Reports Commission*. Public Affairs Report. 2004.
- Topher McDougal, David A. Shirk, Robert Muggah y John H. Patterson, *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.Mexico*

- Border, Igarapé Institute /University of San Diego Trans-Border Institute, marzo de 2013, <http://en.igarape.org.br/the-way-of-the-gun-estimating-firearms-traffic-across-the-u-s-mexico-border/>
- U.S. Department of Justice, *Interim Review of ATF's Project Gunrunner*, Septiembre 2009, <http://www.justice.gov/oig/reports/ATF/e0906.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2014*, UNODC, Nueva York, 2014. https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
- UNODC, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Nueva York, 2011. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf
- UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Nueva York, 2010. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- US Dept. of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: Volume II, Money Laundering and Financial Crimes*, Washington DC, 2014
- Washington Office for Latin America (WOLA), *Four Facts about Gun Legislation and Cartel Violence in Mexico*, Publicada el 10 de Abril del 2013. http://www.wola.org/commentary/four_facts_about_gun_legislation_and_cartel_violence_in_mexico

9. El narcotráfico en México, los desplazados internos y el incumplimiento de las obligaciones del Estado para su protección

VERÓNICA SÁNCHEZ GARCÍA¹

La seguridad democrática y los derechos humanos: conceptos generales

La palabra seguridad se relaciona como una cualidad o condición con respecto a una cosa o situación libre o exenta de riesgo. Refiere a una situación cierta, indubitable, firme, que no falla, que ofrece confianza o certeza, libre de todo peligro.² La seguridad es un medio o instrumento que hace posible que la libertad viva, crezca, se desarrolle y amplíe sus horizontes.³

La seguridad puede relacionarse con otros rubros, como la seguridad en el trabajo, mediante la cual se proporcionan al trabajador los mecanismos para evitar o prevenir accidentes laborales. La seguridad ciudadana como la condición de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas del orden público. La segu-

-
1. Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos, A.C., Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Benemérita Universidad de Guadalajara. Abogada Investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
 2. RAE. Real Academia Española (2016). *Voz: Seguridad*. España, RAE. RAE. Real Academia Española (2016). *Voz: Seguro*. España, RAE.
 3. Andrés Domínguez Vial (s.f.). *Hacia un concepto de seguridad democrática*. Instituto Interamericano de Derecho Humanos. Costa Rica, s.l., http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/segdemocratica.%20andres%20dominguez.htm

ridad social como la cualidad jurídica que implica la certeza de sus normas y, por consiguiente, la previsibilidad de su aplicación, entre otras cosas.

La seguridad está garantizada en la misma proporción que la libertad que se ofrece para otorgarla. Un Estado dictatorial limitará dichas libertades y la seguridad de las personas podrá, constantemente, ser vulnerada. En cambio, un Estado democrático tendrá mayor apertura al goce de las libertades de sus ciudadanos y, por tanto, garantizará y asegurará sus derechos con la protección de la ley.

La seguridad podrá ser mayor o menor, según sean las capacidades de la libertad y la verdad en que ésta descansa para producirla y codificarla, de modo que ella no sólo se realice, sino se prolongue en el tiempo, otorgando a su existencia una de sus principales cualidades, su estabilidad.⁴

Por su parte, la democracia es la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos. Mediante la democracia, la soberanía reside en el pueblo, quien ejerce el poder directamente por medio de sus representantes. La democracia es la forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos o credos religiosos.⁵

Como se observa, ambos conceptos, tanto seguridad como democracia, se entienden con facilidad de manera independiente; sin embargo, en conjunto, su comprensión resulta confusa. Michael Frühling, director de la Oficina en Colombia del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dice que: “La seguridad puede llamarse democrática cuando incluye en una sociedad a todos por igual. Además, debe buscarse y lograrse a través de medios que respeten la dignidad de la persona Y, por ende, que no causen vulneración o amenaza en la autonomía o inviolabilidad del ser humano”.⁶

4. Andrés Domínguez Vial (s.f.). *Op. cit.*

5. RAE. Real Academia Española (2016). *Op. cit.*

6. Michael Frühling, (2003). “Seguridad Democrática y Derechos Humanos”, Ponencia presentada en el Foro Seguridad, Derechos Humanos y Paz celebrada el 26 de febrero, s.l., <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=16&cat=24>

La posición de seguridad establecida mediante el derecho –la legislación–, una vez reconocida y establecida por acuerdo común de la sociedad –realizado democráticamente–, permitirá lograr un Estado de derecho en el que se ordena el poder de la libertad segura, la que se expresará en todas las dimensiones de la actividad y existencia social y en todos los campos y relaciones en que se verifica.⁷ Por tanto, ese acuerdo de voluntades provenientes de la sociedad, como se indica, se convierte en un compromiso del Estado para garantizar los derechos acordados, mediante las facultades que le han sido otorgadas para llevarlas a cabo, pero sin traspasar la línea de poder que le ha sido conferido para lograr su cometido.

Se atiende, entonces, al principio de legalidad como el sometimiento de los poderes públicos y, principalmente, la administración, al derecho o a las normas jurídicas producidas por el Congreso de la Unión y de las entidades federativas, debiendo observarlas plenamente.⁸

Las autoridades deben sujetar su actuación a lo dispuesto legalmente, por lo que no pueden proceder de manera arbitraria o abusiva, ya que están obligadas a respetar lo previsto en la Constitución y en las leyes. Por eso, la autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial, únicamente puede ejercer las atribuciones o realizar aquellas actividades que expresamente permita u ordene la ley, lo que implica, además, que nadie puede ser molestado en sus bienes, posesiones, familia, persona o derechos, sin que exista un mandamiento expreso debidamente fundado y motivado de la autoridad competente.⁹ En este sentido, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino

7. Andrés Domínguez Vial, (s.f.). *Op. cit.*

8. Ernesto Rey Cantor (2002). “Principio de legalidad y derechos humanos. Análisis desde la perspectiva del derecho constitucional procesal”. Juan Vega Gómez y Édgar Corzo Sosa (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/344/24.pdf>, p. 529.

9. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016^a). *Principio de legalidad*. México, CNDH, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Garantia_Legalidad

que estén rodeados de un conjunto de garantías dirigidas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona.¹⁰

Sin dejar de lado el concepto de derechos humanos, éstos son derechos inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.¹¹ Los derechos humanos son producto de consensos democráticos, ya que no son derivaciones del ser humano individual, sino resultado de los razonamientos en conjunto para generar y establecer los derechos de cada persona, como de la humanidad. “Los derechos humanos son entonces los espacios de justicia y solidaridad que hacen posible la autorrealización de la riqueza de la dignidad humana activada por su libertad, en la mujer, el hombre, el pueblo y la humanidad”.¹²

El surgimiento del Estado de Derecho fue producto de las arbitrariedades provocadas por los poderes absolutistas, en donde tanto los individuos como los sectores sociales no sólo buscaron seguridad para su persona, bienes y propiedades, sino, además, exigieron garantías y protección efectiva para su libertad. La defensa de la libertad, de la seguridad y de la propiedad sólo podría alcanzarse a través de la ley.¹³ Se trataba de la búsqueda de la protección de sus derechos humanos. En este sentido, para que un Estado sea considerado de Derecho se requiere cumplir con ciertos requisitos. Ya la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano apuntó los primeros: 1) división de poderes; 2) garantía de los derechos fundamentales; 3) primacía de la ley por ser expresión de la voluntad general frente a las demás normas jurídicas y 4) la soberanía nacional.¹⁴

10. Ernesto Rey Cantor (2002). *Op. cit.*: 557.

11. ONU. Organización de las Naciones Unidas (2016). *¿Qué son los derechos humanos?* México, ONU, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

12. Andrés Domínguez Vial (s.f.). *Op. cit.*

13. Diego García Ricci, (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. México, Comisión de Derechos Humanos, <http://cdhezac.org.mx/pdfbiblio/44.pdf>, p. 22.

14. *Ibidem*: 34.

En el contexto del presente estudio, la primacía de la ley responde a la expresión de la voluntad general frente a las demás normas jurídicas, dada democráticamente para lograr la seguridad y la protección del Estado a los derechos fundamentales de los individuos y de la comunidad en general. Sin embargo, como lo señala Ana Aguilar García, cuando se demanda seguridad, se debe realizar un adecuado estudio que permita identificar de manera clara el problema para evitar “el endurecimiento del sistema de justicia, mayores restricciones a derechos y el aumento de las penas”.¹⁵ De ahí que exista el derecho humano *versus* el compromiso del Estado –o Estado de Derecho– para otorgar su protección, así como para evitar, en contraparte, la violación de los derechos humanos. Como ejemplo, la misma autora señala a quienes defienden la seguridad como el interés primordial por sobre los derechos de las personas detenidas y acusadas, y ponen en entredicho la existencia de la presunción de inocencia, pues ésta “obstaculiza” la ejecución de las políticas criminales adoptadas.¹⁶

Por lo anterior, surge la discusión acerca de los límites entre la protección de los derechos humanos y la seguridad democrática de la que los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de manera libre y plena sin transgredir los derechos de terceras personas y en completo orden.

La seguridad nacional en México: un serio compromiso

Más que un concepto jurídico, la seguridad nacional en México contempla una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como: *a)* la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y los riesgos; *b)* la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; *c)* el man-

15. Ana Aguilar García (2015) “Presunción de inocencia y seguridad ciudadana. Un diálogo posible”. Ernesto López Portillo (presentador). *Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México*. Instituto Igarapé/Insyde, http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/AE-15_NOVOS-RETOS-DE-LA-SEGURIDAD-EN-MEXICO.pdf, p. 30.

16. *Ibidem*:32.

tenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; *d*) la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; *e*) el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia, entre otros.¹⁷

Aunque no limitativos, el cumplimiento de dichos elementos ayudará a evaluar si el país se puede considerar como un Estado de Derecho o no, sobre todo ante la comunidad internacional, pues, como se verá más adelante, México sufre más amenazas internas que externas, cuya vulnerabilidad se deriva de su debilidad institucional.

En México, la seguridad nacional no siempre está al servicio de la nación, sino al servicio de los grupos de poder en turno, por lo tanto, se desvirtúa la actividad de inteligencia del Estado, actúa en función de los intereses momentáneos de los grupos de poder y no de los permanentes de prevención de inestabilidad nacional.¹⁸

En este sentido, el diseño de la política de la seguridad nacional de los últimos sexenios no está respondiendo a la función del Estado como protector y garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ni mucho menos detectando, atendiendo o neutralizando todos aquellos factores que vulneran el elemento humano del Estado que es su población.¹⁹

En el caso particular del narcotráfico y de la delincuencia organizada, cualquiera que sea la estrategia empleada para su combate, el Estado es quien debe contar con instituciones fuertes que se resistan a la corrupción y tengan la capacidad para actuar de manera efectiva frente a las violentas consecuencias causadas por

17. Poder Ejecutivo Federal (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Gobierno de la República, p. 31.

18. Edna Rosa Ramírez Gaxiola y Laura Fabiola Guillén Rodríguez, (2010). "El narcotráfico en México y su relación con la seguridad nacional". *Revista Mundo Siglo XXI*, 20, primavera. México, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, <http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v05/20/06.pdf>, p. 92.

19. Poder Ejecutivo Federal (2013). *Op. cit.*: 31.

estos grupos que, desafortunadamente, se han trasladado a la población inocente.²⁰

La verdadera seguridad de un país dejó de depender de la capacidad de la fuerza pública del poder coercitivo del Estado, sino de la voluntad política y, por tanto, de la capacidad de los poderes públicos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– en equilibrio, que le permita a un Estado cumplir con sus responsabilidades. El equilibrio y la estabilidad de los poderes públicos también se extienden en beneficios en los aspectos sociales y económicos de un país, en virtud de que le proporcionan certeza y seguridad jurídica a su población. “Si el Estado de Derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán protegidos; y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación ciudadana y la seguridad”.²¹ Ya lo señaló el señor Michael Frühling, entonces director de la Oficina en Colombia del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Foro de Seguridad, Derechos Humanos y Paz:

1. Es difícil imaginar una sociedad humana que pueda existir y desarrollarse sin que cada uno de sus miembros tenga reconocido y garantizado el derecho fundamental a permanecer con su dignidad humana inherente e intacta.
2. Dificilmente hay dignidad humana sin seguridad de las personas. Esta seguridad debe ser, al mismo tiempo, fáctica y jurídica.²²

Desafortunadamente, en México aún existen cuestiones pendientes que el Estado debe resolver para garantizar la paz y la certeza jurídica a sus ciudadanos que garanticen sus derechos humanos, así como también la seguridad nacional.

20. Edna Rosa Ramírez Gaxiola *et al.*, (2010), *Op. cit.*: 95.

21. República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>, pp. 12-13.

22. Michael Frühling (2003). *Op. cit.*

El narcotráfico en México y los desplazamientos forzados

El narcotráfico en México ha afectado a la realidad mexicana por más de cuatro décadas y su radio de acción ha traspasado fronteras generando extraordinarias ganancias para algunos grupos en virtud de la organización sofisticada de las operaciones que realiza y de su gran destreza de reproducción.

De ahí el interés por conservar el control mediante la violencia y la intimidación, creando retos al gobierno y a la sociedad en función de su multidimensionalidad, ya que tiene implicaciones de carácter económico, político y social. La conjunción de todos estos elementos le dan las competencias suficientes para debilitar a las instituciones del Estado, dado que éste destina elevados recursos económicos estatales y militares –descuidando otros rubros como educación, salud, fortalecimiento de la democracia, entre otros–, lo que a su vez provoca el aumento de la capacidad de corrupción entre el gobierno y la sociedad y, por ende, deriva en la pobreza generalizada. En el tráfico de drogas ilegales están involucrados diversos actores estatales y no estatales, tanto del sector público como del privado, algunos de manera voluntaria o no.²³

Desde el gobierno del entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, se realizaron acciones en contra del narcotráfico, pero con mucho más acento en el sexenio de Vicente Fox, con quien surgieron grupos violentos, como el de Los Zetas y La Familia Michoacana, que, además de dedicarse al tráfico de drogas, realizaban otras actividades como el secuestro y la extorsión, con lo que convirtieron la seguridad pública en el principal problema del país, más que uno de salud.²⁴ Posteriormente, durante el sexenio de Felipe Calderón, la lucha contra los cárteles de la droga se convirtió en el principal objetivo de su administración, mediante la militarización de la denominada “guerra contra las drogas”.²⁵

23. Edna Rosa Ramírez Gaxiola, *et al.*, (2010), *Op. cit.*: 92-93.

24. Jonathan Daniel Rosen, Roberto Zepeda Martínez (2015). “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida” *Reflexiones*, volumen 94, número 1. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>, p. 158.

25. *Ídem*.

Sin embargo, los resultados fueron contrarios a los esperados, ya que se incrementó el número de cárteles de las drogas debido a la fragmentación de los principales grupos.

Los grupos de este tipo pugnan entre sí por el control del territorio para fortalecer su influencia a lo largo y ancho del país. Mientras, los cárteles más grandes mantienen el control del tráfico transnacional de drogas, los nuevos actores concentran su actividad criminal en otros delitos, como la extorsión, el cobro de cuotas de piso (protección ilegal), secuestros, distribución y venta de drogas en el mercado local, con lo que establecen su presencia en casi todo el país.²⁶

Baste señalar que en 2006 había seis organizaciones: el Cartel Milenio, la Familia Michoacana, el Cártel de Gofu, el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez y el Cártel del Pacífico. En el año 2007 había ocho, mientras que para el año 2010 el número aumentó a 12 y en 2012 se identificaron 16 cárteles. La fragmentación de los cárteles presenta mayores problemas para el gobierno, pues las organizaciones pequeñas pueden funcionar más fácilmente, porque no son tan perceptibles.²⁷

Sean grandes o pequeños estos grupos, sus objetivos principales son la lucha por mantener o alcanzar el control de la producción, las plazas y las rutas del tráfico de drogas. Se puntualiza que los traficantes mexicanos han ocupado posiciones de subordinación, marginadas del poder político, siguiendo las reglas del juego por éste impuestas.

Si bien ellos han contribuido a la pérdida de fortaleza institucional mexicana, distan ser los grandes causantes de la misma, y siguen siendo organizaciones locales o regionales cuyo objetivo con relación al poder público no es la suplantación sino la compra de protección o el contrato de la corporaciones policiales para emplearlas contra la competencia o como mercenarios.²⁸

26. Lucía Guadalupe Chávez Vargas, (coord.) (2014). *Desplazamiento interno forzado en México*. México, CMDPDH. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos A.C., <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>, p. 4.

27. Jonathan Daniel Rosen *et al.*, (2015). *Op. cit.*: 159.

28. César Morales Oyarvide, (2011), "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia". *Aposta*. Revista

Sin embargo, es una realidad que la penetración del narcotráfico ha alcanzado muchos de los espacios públicos y privados, y ha modificado cada vez más las actividades cotidianas de gran parte de la sociedad mexicana, sea de forma directa o miedo objetivo, mediante ataques a su persona a través de la extorsión, el secuestro, el robo; o, de manera indirecta, mediante el miedo subjetivo, como es esa sensación de temor generalizado que imponen los grupos delincuenciales a la sociedad traducidos en cambios de hábitos y costumbres de grupos en particular o, en su caso, de un número importante de éstos.²⁹ Es el caso de los desplazados internos. “Los desplazados huyen de sus hogares de residencia habitual, ya sea como consecuencia de actos criminales y violaciones de derechos humanos cometidos en su contra o hacia su familia, o bien, como consecuencia del temor fundado de ser víctimas ante un clima generalizado de inseguridad y de impunidad”.³⁰

De mil personas encuestadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 65 municipios en México, 274 personas conocen a una persona desplazada; 809 tienen miedo de ser víctimas de grupos de delincuencia organizada; 110 personas escucharon sobre la creación de grupos delincuenciales con poder en su comunidad; 116 conocen a personas que fueron presionadas para unirse a un grupo de la delincuencia organizada; 108 personas fueron víctimas de extorsión por parte de la delincuencia organizada; 720 conocen a alguien que fue extorsionado; 219 fueron víctimas de robo en sus propiedades, tierras o ganado; y 220 conoce de casos de secuestro.³¹

de Ciencias Sociales. España, Universidad Complutense Madrid, <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf>, pp. 11-12.

29. Gerardo Arroyo Juárez y Rodríguez Sánchez Lara, (2011). “Narcotráfico. Percepción de inseguridad y comportamiento político”. Raúl Benítez Manaut (editor) (2011). *Encuesta ciudadanía, democracia y narcoviolenca (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C./Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa/Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, s.c., p. 25.
30. Lucía Guadalupe Chávez Vargas (coord.) (2014). *Op. cit.*: 6.
31. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México, CNDH, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf, p. 81.

Arroyo Juárez y Rodríguez Sánchez Lara señalan que la modificación de conductas o el cambio de rutina en algunas actividades cotidianas es uno de los principales aspectos de la vida social que se ven afectados de forma negativa cuando existen situaciones de violencia o de una percepción generalizada de ésta, y por miedo a perder sus bienes se reduce la movilidad, se modifica la frecuencia de las relaciones sociales o se cambian los patrones de diversión, esparcimiento o consumo.³²

El narcotráfico es un fenómeno que obedece puramente al mercado de demanda y, desde esa perspectiva, representa una afrenta al Estado sólo cuando éste no le permite llevar a cabo las actividades de producción, trasiego, distribución y venta de su producto. No le interesa enfrentarse al Estado, pues le supone costos muy altos y mejor se inclina por un Estado fuerte que le provea la estabilidad suficiente para llevar a cabo sus actividades ilícitas.³³ Sin embargo, las estrategias de anticorrupción y la labor de prevención llevada a cabo por el gobierno tuvieron consecuencias y daños colaterales que han agravado el problema del narcotráfico y la violencia, entre ellas, las violaciones de derechos humanos.

La “guerra contra las drogas” mediante la militarización y la fragmentación de los grupos de narcotraficantes generó la creación de más grupos que fomentaron el denominado “efecto cucaracha”, que se basa en la teoría del desplazamiento del crimen, mediante la que se argumenta que con determinadas estrategias anticrimen, el delito simplemente se relocalizará si no se atacan sus causas radicales. Tal desplazamiento puede ser de lugar, de tiempo, de objetivo, de estrategia, o de tipo de crimen, incluso, adaptándose de manera más rápida y eficaz.³⁴ Por ello es posible observar y comprender cómo se mueve y modifica la actividad delincinencial en el país –aumento o disminución–, ya que ésta no se explica por la disminución de estrategias de gobierno aplicadas en las entidades federativas, sino por los acuerdos y la movilidad que

32. Gerardo Arroyo Juárez y Rodríguez Sánchez Lara (2011). *Op. cit.*: 28.

33. Óscar Contreras Velasco (2010). *La evolución del narcotráfico en México*. Latin American Network Information Center. USA, The University of Texas at Austin, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>, p. 49.

34. César Morales Oyarvide (2011). *Op. cit.*: 20-21.

los grupos del crimen organizado realizan para obtener resultados exitosos en el tráfico de drogas.

Ahora bien, como se mencionó, aunque el crimen organizado no tenga por objeto enfrentar de manera directa al Estado, sobre todo en la búsqueda de las plazas y las rutas del tráfico de drogas, ejecuta acciones que perjudican de manera grave a los ciudadanos, tanto en lo individual como colectivamente.

De acuerdo con el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2015, cuando los grupos criminales llegan a una nueva comunidad tienen como objetivo instalarse y empezar a reclutar de manera forzada, principalmente a los jóvenes y adultos, utilizando como medio de enrolamiento las amenazas en contra de sus familias, la destrucción de sus propiedades y actos de extrema violencia, que llegan a la privación de la vida cuando estos se niegan a colaborar con ellos.³⁵

Particularmente, es el caso de las personas desplazadas por la violencia que han abandonado sus hogares, tierras, propiedades, animales y demás bienes en el territorio nacional, para asentarse en sitios diversos a sus lugares de origen en búsqueda de mayor tranquilidad, dejando atrás todo su patrimonio, incluso, sin contar con familia, trabajo y vivienda en el lugar receptor.

A este fenómeno se le denomina de desplazamiento interno o, refiriéndose a las personas, desplazados internos que –a diferencia de los refugiados– no cruzan fronteras internacionales, sino que permanecen en su propio país, pero en ambos casos pretenden la seguridad y la protección; sin embargo, las causas por las que pueden ser obligados a huir pueden ser las mismas que las de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia de que los desplazados internos tienen la protección de su gobierno, aun en los casos en que éste se convierte en una de las causas de su huida.³⁶

35. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Op. cit.*: 51.

36. ACNUR. Agencia de la ONU para los Refugiados (2016). *Desplazados internos*. s.l., ONU, <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

Los desplazamientos forzados internos en México se realizan en familia. Se documentó una importante presencia de menores de 12 años que, en muchos casos, incluía a niños y niñas lactantes,³⁷ por lo que también se considera que se trasgreden otros derechos humanos hacia la niñez, otros grupos vulnerables y los derechos a la salud, el bienestar, la educación, la adecuada alimentación, entre otros.

El desplazamiento interno ha sido un problema poco visibilizado en México, que está muy de la mano con el problema del narcotráfico y de la delincuencia organizada, dada la naturaleza de estos delitos. Mientras se trate de una actividad ilícita siempre será oculta y procurará los sitios en los que las autoridades tengan el menor acceso posible o sea más fácil la corrupción, de manera que les permita operar con mucho mayor libertad, sin importar si se trata de zonas rurales o urbanas. Sin embargo, las organizaciones civiles de carácter social, las instituciones académicas y los medios de comunicación han comenzado a documentar de forma progresiva los casos y patrones de desplazamientos forzados producto de la violencia de los cárteles de la droga en un intento por desenmarañar las diferentes formas de movilidad humana, así como de distinguir las migraciones forzadas de las que no lo son.³⁸

De acuerdo con el informe presentado en el año 2013 por el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Jalisco ocupó el quinto lugar en viviendas abandonadas, seguido en primer lugar por Tamaulipas, Chihuahua, Baja California y el Estado de México, debido a las condiciones de inseguridad de los entornos en los que estaban ubicadas. Ese mismo año, dicho Instituto registró que entre los estados con mayor índice de tasas delictivas federales estaban, en primer lugar, Baja California, seguida de la Ciudad de México y, en tercer lugar, Jalisco.³⁹

37. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Op. cit.*: 71.

38. Sebastián Albuja (2014). "Violencia criminal y desplazamiento en México", *Revista Migraciones Forzadas*. Gran Bretaña, *Oxford Department of International Development, University of Oxford*, <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/crisis/albuja.pdf>, p. 29.

39. Sebastián Barragán (2013). "Estados con más violencia registran más casas abandonadas". México, *El Universal* de fecha 19 de febrero, <http://www.unionjalisco.com>.

La proporción de personas que abandonan municipios violentos es de cuatro a cinco veces mayor que la de personas que abandonan municipios que no lo son y que están en las mismas condiciones socioeconómicas.⁴⁰

Entre 2006 y 2014, los 102 mil 696 homicidios intencionales reportados de acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, la tortura (4 055 denuncias en la Procuraduría General de la República), las 26 mil 798 personas desaparecidas, las 8 595 personas detenidas arbitrariamente conforme la figura del arraigo a escala federal, el hallazgo de fosas clandestinas en al menos 14 entidades del país, la proliferación de autodefensas y policías comunitarios en 2013 y el esfuerzo del Estado para desarticularlas – particularmente en Michoacán–, contribuyeron a crear el espacio de miedo y victimización en el que se da el desplazamiento forzado.⁴¹

El informe Global 2015 del Consejo Noruego para Refugiados arroja que en 2014, al menos 9 000 personas fueron desplazadas a través del territorio debido a la violencia criminal de bandas organizadas, incluidos 23 eventos masivos. Dicho organismo –que desde 1998 documentó el fenómeno del desplazamiento forzado– detalla que en el país, hasta diciembre de 2014, al menos 281 400 personas se han visto obligadas a salir de sus lugares de origen. En Latinoamérica, México ocupa el tercer lugar en desplazamiento, seguido de Colombia y El Salvador.⁴²

De acuerdo con el Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno presentado en mayo de 2016, por el *ombudsman* nacional Luis Raúl González Pérez, nueve de cada diez desplazados del país salen por causa de la delincuencia. El reporte precisa que en el país hay 35 433 víctimas de desplazamiento forzado

mx/articulo/2013/02/19/seguridad/estados-con-mas-violencia-registran-mas-casas-abandonadas

40. Sebastián Albuja (2014). *Op. cit.*: 29.

41. Laura Rubio Díaz Leal y Brenda Pérez Vázquez (2016), “Desplazados por violencia. La tragedia invisible”. *Revista Nexos* de fecha 1 de enero. México, <http://www.nexos.com.mx/?p=27278>

42. *El Economista* (2015), “México, tercero en desplazamientos forzados”. *El Economista* de fecha 6 de mayo. México, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/05/06/mexico-tercero-desplazamientos-forzados>

interno y 90% de éstos, son producto de la delincuencia en sus lugares de origen. Aunado a ello, otros organismos protectores de derechos humanos informaron de la existencia de 6 685 víctimas más y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas reportó haber dado atención a 5 364 familias (que equivalen a 16 092 personas) desplazadas en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Oaxaca.⁴³

La respuesta al desplazamiento interno en México se ha limitado sobre todo por la sistemática falta de voluntad para reconocer el problema y abordarlo. El Gobierno mexicano, sin embargo, tiene que reconocer de una vez por todas que la violencia de los cárteles está provocando que la gente se desplace (ya sea bajo coacción o no) y no ha puesto en marcha ningún mecanismo para responder a los desplazamientos desde que irrumpió la violencia.⁴⁴

Así pues, el debate público ha abordado algunas de las decisiones que ha tenido que tomar la población; sin embargo, hay cosas que pareciera que los mexicanos no están dispuestos a sacrificar en la lucha contra el narcotráfico: sus libertades y sus derechos,⁴⁵ pero, sobre todo, México, como Estado nacional que se valúa de Derecho, debe asegurar la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y los riesgos; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y conservar y fomentar el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia,⁴⁶ por lo que debería realizar acciones que restituyan los derechos humanos de las personas, perdidos como consecuencia del crimen organizado.

43. Eugenia Jiménez (2016). “9 de cada 10 desplazados son por la delincuencia: CNDH.” México, *Milenio* de fecha 12 de mayo, http://www.milenio.com/policia/CNDH_delincuencia-desplazados_por_la_delincuencia_en_Mexico-CNDH_inseguridad_0_736126407.html

44. Sebastián Albuja (2014). *Op. Cit.*: 30.

45. Azucena Cháidez y Édgar Valle (2011). “Seguridad ¿a qué costo? Democracia, derechos humanos y libertades civiles”, Raúl Benítez Manaut (editor) (2011). *Encuesta ciudadanía, democracia y narcoviencia (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C./Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa/ Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, s.c., pp. 45-46.

46. Poder Ejecutivo Federal (2013). *Op. cit.*: 31.

Las violaciones por acción consisten en la ejecución de una conducta que de manera directa incumple con las obligaciones de prevenir, garantizar, proteger o respetar los derechos humanos. Las violaciones por omisión suponen la abstención del Estado frente a una situación en la que inminentemente debió haber actuado.⁴⁷

Se considera que el Estado mexicano ha incumplido en ambas hipótesis, ya sea por acción u omisión, ya que no se previeron los riesgos, no se llevan a cabo actos de restitución de los derechos, no existen investigaciones adecuadas sobre las causas del desplazamiento, no hay estadísticas que permitan precisar el número de desplazados, no existen mecanismos jurídicos que protejan u ofrezcan tranquilidad a las personas para denunciar, entre otros. El Estado debe considerar que los desplazados en México, además de estar en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la pérdida de protección física, de sus medios de subsistencia y a que en la búsqueda de un lugar más seguro, se exponen a nuevos riesgos y carecen de acceso a servicios públicos, vivienda, empleo y educación.⁴⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha identificado como nocivos: la pérdida de la tierra y de la vivienda, que a su vez implica la marginación, graves repercusiones psicológicas, el desempleo, el empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida, el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria y la desarticulación social.⁴⁹

Se debe considerar que la seguridad democrática se funda en tres pilares: a) la protección de los derechos de todos los ciudadanos; b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; y c) la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.⁵⁰ La vulneración de cualquiera de ellos, debilita a su vez la estructura que soporta

47. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Op. cit.*: 12.

48. Laura Rubio Díaz Leal, *et al.*, (2016). *Op. cit.*

49. Lucía Guadalupe Chávez Vargas (coord.) (2014). *Op. cit.*: 10.

50. República de Colombia (2003). *Op. cit.*: 13-14.

los derechos humanos, ya que por sí mismos se constituyen como derechos de los seres humanos.

Cuando estos tres pilares están firmes, la democracia es fuerte, con leyes apegadas a la realidad, instituciones efectivas y los ciudadanos asumen un papel activo participando en los asuntos de la comunidad, fiscalizando sus instituciones y dando muestras de solidaridad.⁵¹ Se está entonces en un ambiente de participación ciudadana libre de coacción.

En este sentido, los desplazados internos tienen el derecho de volver a sus lugares de origen, recuperar sus bienes, pero, sobre todo, sus propiedades, terrenos o viviendas y el Estado debe proveerles las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual o facilitar su asentamiento voluntario en otro sitio, debiéndose garantizar su participación plena en la planificación, la gestión y la integración de su regreso.⁵²

Lo anterior, conforme al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere al goce de todos los mexicanos a los derechos humanos y de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse. Aunado a la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. El Estado debe proporcionar un clima de certeza y seguridad jurídica. “Los desplazados internos conservan todos los derechos que les corresponden como ciudadanos, además de la protección derivada del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”.⁵³

Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica,⁵⁴ toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; nadie puede

51. *Ibidem*: 13-14.

52. CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Op. cit.*: 26.

53. ACNUR. Agencia de la ONU para los Refugiados (2016). *Op. cit.*

54. ONU. Organización de las Naciones Unidas (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica*. Costa Rica, <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>

ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio; todos tienen derecho a la libertad y a la seguridad personales; derecho a recibir indemnización; derecho a la protección de la familia; derechos del uso y goce de sus bienes; protección judicial; entre otros que se complementan y se constituyen, además, como obligaciones del Estado en la protección de las personas desplazadas.

Por su parte, los principios rectores de los desplazamientos internos⁵⁵ indican que las autoridades deberán prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas y, en su caso, tienen derecho a la protección necesaria y a que se minimicen los efectos adversos, así como a recibir indemnización y ser asentados de nueva cuenta.

Destaca el Principio 21 que señala que nadie será privado de forma arbitraria de su propiedad o de sus posesiones. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: expolio (botín); ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, utilización como escudos de operaciones u objetos militares, actos de represalia y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. Si las acciones fueron inevitables, como las que son resultado del narcotráfico y la delincuencia organizada en el territorio mexicano, la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales por parte del Estado.

Conclusiones generales

La seguridad es un medio o instrumento que hace posible que las personas se desarrollen con plena libertad y alcancen su máximo desarrollo. La seguridad democrática incluye a todos por igual en el respeto y la estabilidad a su dignidad. Dicho objetivo se obtiene

55. ONU.. Organización de las Naciones Unidas (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. ONU., Comisión de Derechos Humanos, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

mediante la legislación y la armonía entre los poderes públicos de manera tal que le permitan a la sociedad desarrollarse en todos los campos y sus relaciones cotidianas, tanto en lo individual como en lo colectivo.

El ejercicio de los derechos humanos es parte de esta seguridad democrática y, por tanto, objeto de protección y no debe quedar al arbitrio de ningún poder público, ya sea por acción u omisión.

En este sentido, la ley, dada democráticamente para lograr la seguridad y la protección del Estado a los derechos fundamentales de los individuos y de la comunidad en general, se impone y responde a la expresión de la voluntad general con la finalidad de mantener el Estado de Derecho. El cumplimiento de éste abona a evaluar el grado de seguridad nacional al que todo Estado nacional aspira.

México carece de dicha seguridad nacional dado que la función del Estado no está respondiendo a la atribución que como protector y garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos le corresponde asegurar, sobre todo en lo concerniente al narcotráfico y el crimen organizado. Los cárteles de la droga desean mantener el control de la producción, las plazas y las rutas del tráfico de drogas, pero, para llevarlo a cabo requieren trazar y establecer los sitios en los que han de transitar y ubicarse, con graves consecuencias para la población asentada durante su recorrido a veces silencioso o mediante amenazas y violencia. Ésta ha sido una de las consecuencias de los sexenios de la “guerra contra el narcotráfico”.

Estas condiciones generan el traslado de la población inocente a otros sitios, es decir, el desplazamiento al interior del país de familias enteras a las que se les han vulnerado gravemente sus derechos humanos, debido a las amenazas de los grupos delictivos y la consecuente pérdida de sus propiedades, posesiones, bienes y demás derechos como lo es su paz, la tranquilidad y la imposibilidad de recuperarlos, el Estado tiene la obligación de garantizarlos.

Los desplazados internos han sido invisibilizados, pero se ha documentado que Jalisco no escapa del problema que nos ocupa, sobre todo considerando que operan importantes cárteles de la droga en la entidad. En 2013 ocupó el quinto lugar en viviendas abandonadas siendo, a su vez, el tercer lugar de los estados con mayor índice de tasas delictivas federales.

No hay dignidad humana sin seguridad de las personas y esta seguridad debe ser tanto de hecho como de derecho y las familias desplazadas deben contar con la protección del Estado. El Estado sabe y reconoce las condiciones de violencia por las que el país atraviesa, pero no prevé los mecanismos para que su población no resulte afectada, ni mucho menos genera políticas públicas que les permitan ubicarse en un lugar de manera más o menos estable con vivienda, para que continúen con su educación, reciban servicios de salud, cuenten con un trabajo temporal, reciban indemnización y protección judicial, en tanto que se restablezcan las condiciones anteriores a su desplazamiento, en el proceso de regreso a sus lugares de origen o que sus bienes sean objeto de protección estatal en tanto las familias regresan.

Para garantizar la seguridad democrática se debe asegurar la protección de los derechos de todos los ciudadanos, los valores y sus instituciones mediante el adecuado, prudente y real ejercicio del poder en un marco de respeto a la ley, en donde la salvaguarda de los derechos humanos esté incluida.

El asunto de los desplazados internos en México es sumamente delicado y desafortunado para quienes viven la experiencia, en virtud de que se ven obligados a abandonar todo su capital, al desarraigo de sus contextos sociales, económicos y culturales, que no sólo tiene implicaciones jurídicas, sino que también lo son de alto impacto en las comunidades tanto de las que abandonan como en las que los reciben. Todo ello aunado al incumplimiento de los tratados internacionales suscritos y de la protección de los derechos humanos.

Se requiere urgentemente que México asuma su responsabilidad con respecto a los compromisos adquiridos internacionalmente, que ajuste o cree la legislación y lleve a cabo las políticas públicas que permitan alcanzar los objetivos de seguridad nacional planteados en el presente sexenio, al que, por cierto, no le queda mucho para finalizar.

Bibliografía

- ACNUR. Agencia de la ONU para los Refugiados (2016). *Desplazados internos*. s.l., ONU, <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>
- Aguilar García, Ana (2015). “Presunción de inocencia y seguridad ciudadana. Un diálogo posible”. Ernesto López Portillo (presentador), *Nuevos retos y nuevas concepciones de la seguridad en México*. Instituto Igarapé/Insyde, http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/AE-15_NOVOS-RETOS-DE-LA-SEGURIDAD-EN-MEXICO.pdf
- Albuja, Sebastián (2014). “Violencia criminal y desplazamiento en México”. *Revista Migraciones Forzadas*. Gran Bretaña, Oxford Department of International Development, University of Oxford, <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/crisis/albuja.pdf>
- Arroyo Juárez y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (2011). “Narcotráfico. Percepción de inseguridad y comportamiento político”. Raúl Benítez Manaut (editor) (2011), *Encuesta ciudadanía, democracia y narcoviolencia (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C./Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa y Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, s.c.
- Barragán, Sebastián (2013). “Estados con más violencia registran más casas abandonadas”. México, *El Universal* de fecha 19 de febrero, <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2013/02/19/seguridad/estados-con-mas-violencia-registran-mas-casas-abandonadas>
- Chávez Vargas, Lucía Guadalupe (coord.) (2014). *Desplazamiento interno forzado en México*. México, CMDPDH. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos A.C., <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
- Contreras Velasco, Óscar (2010). *La evolución del narcotráfico en México*. Latin American Network Information Center. USA, The University of Texas at Austin, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilas-sa/2010/velasco.pdf>
- Cháidez, Azucena y Édgar Valle (2011). “Seguridad ¿a qué costo? Democracia, derechos humanos y libertades civiles”. Raúl Benítez Manaut, (editor) (2011). *Encuesta ciudadanía, democracia y narcoviolencia (CIDENA) 2011*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C./Centro de Estudios para la Gobernabilidad

- Institucional del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa y Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, s.c.
- CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México, CNDH, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf
- CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016^a). *Principio de legalidad*. México, CNDH, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Garantia_Legalidad
- Contreras Velasco, Óscar (2010). *La evolución del narcotráfico en México*. Latin American Network Information Center. USA, The University of Texas at Austin, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilasas/2010/velasco.pdf>
- Daniel Rosen, Jonathan; Roberto Zepeda Martínez (2015). “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”. *Reflexiones*, volumen 94, número 1. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>
- Domínguez Vial, Andrés (s.f.). *Hacia un concepto de seguridad democrática*. Instituto Interamericano de Derecho Humanos. Costa Rica, s.l., http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/segdemocratica.%20andres%20dominguez.htm
- El Economista (2015). “México, tercero en desplazamientos forzados”. *El Economista* de fecha 6 de mayo. México, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/05/06/mexico-tercero-desplazamientos-forzados>
- Frühling, Michael (2003). *Seguridad Democrática y Derechos Humanos*. Ponencia presentada en el Foro Seguridad, Derechos Humanos y Paz celebrada el 26 de febrero, s.l., <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=16&cat=24>
- García Ricci, Diego (2011). *Estado de derecho y principio de legalidad*. México, Comisión de Derechos Humanos, <http://cdhezac.org.mx/pdfbiblio/44.pdf>
- Jiménez, Eugenia (2016). “9 de cada 10 desplazados son por la delincuencia: CNDH.” México, *Milenio* de fecha 12 de mayo, http://www.milenio.com/policia/CNDH_delincuencia-desplazados_por_la_delincuencia_en_Mexico-CNDH_inseguridad_0_736126407.html
- Morales Oyarvide, César (2011) “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”. *Aposta*. Revista de Ciencias Sociales. España, Universidad Complutense Madrid, <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf>

- ONU. Organización de las Naciones Unidas (2016). *¿Qué son los derechos humanos?* México, ONU, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. ONU, Comisión de Derechos Humanos, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica*. Costa Rica, <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion/pag0259.pdf>
- Poder Ejecutivo Federal (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, Gobierno de la República.
- RAE. *Real Academia Española* (2016). España, RAE.
- Ramírez Gaxiola, Edna Rosa y Laura Fabiola Guillén Rodríguez (2010). “El narcotráfico en México y su relación con la seguridad nacional”. *Revista Mundo Siglo XXI*, 20, primavera. México, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y sociales del Instituto Politécnico Nacional, <http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v05/20/06.pdf>
- República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Rey Cantor, Ernesto (2002). “Principio de legalidad y derechos humanos. Análisis desde la perspectiva del derecho constitucional procesal”. Juan Vega Gómez y Édgar Corzo Sosa, (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/344/24.pdf>
- Rubio Díaz Leal, Laura y Brenda Pérez Vázquez (2016). “Desplazados por violencia. La tragedia invisible”. *Revista Nexos*, 1 de enero. México, <http://www.nexos.com.mx/?p=27278>

10. La nueva legislación penal mexicana en materia de tortura y desaparición de personas

ARTURO VILLARREAL PALOS¹

Introducción

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de julio de 2015, se adicionó la fracción XXI del Artículo 73 constitucional, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes generales en materia de: a) desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley y de b) tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La principal razón que llevó al Constituyente Permanente a realizar este cambio normativo fue la gran disparidad, tanto en la redacción del tipo penal como en sus sanciones, que existía en las legislaciones de los Estados en materia de tortura y desaparición forzada de personas e, incluso, tratándose de esta última, la ausencia de legislación al respecto.

En este trabajo analizaremos los proyectos legislativos que, conforme a la previsión constitucional, han sido puestos a la consideración del Poder Legislativo Federal en estas materias.

1. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Derecho Penal. Profesor Investigador Titular en el Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, Conacyt, México.

La legislación en materia de tortura

La legislación nacional en materia de tortura parte de las dos convenciones internacionales que nuestro país ha suscrito. La primera de ellas es la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984,² que señala en su artículo 4 que:

Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura [Asimismo,]castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.

Por “tortura”, en términos del artículo 1 de la citada Convención, se entiende:

Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.

La segunda es la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, firmada en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985,³ que indica en su artículo 2 que:

-
2. Firma de México: 18 de marzo de 1985. Aprobación por el Senado: 9 de diciembre de 1985. Publicación de la aprobación en el *DOF*: 17 de enero de 1986. Entrada en vigor para México: 26 de junio de 1987.
 3. Firma México: 10 de febrero de 1986. Aprobación Senado: 16 de diciembre de 1986. Publicación de la aprobación en el *DOF*: 3 de febrero de 1987. Entrada en vigor para México: 22 de julio de 1987.

Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.

Asimismo, en el artículo 6 de esta Convención se establece el compromiso de los Estados parte para tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción y para asegurar “que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad”.

México dio cumplimiento inicial a estas convenciones al expedirse la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el DOF el 27 de mayo de 1986, abrogada por la actual ley del mismo nombre, publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1991. Esta ley, que sólo se aplica respecto de servidores públicos federales, contiene, entre otras, las siguientes disposiciones:

Artículo 3º. Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Artículo 4º. A quien cometa el delito de tortura se aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta. Para los efectos de la determinación de los días multas se estará a lo dispuesto en el artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Artículo 5°. Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3°, instigue, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido.

En materia del fuero común, las legislaciones de los estados fueron incluyendo de manera paulatina el delito de tortura, ya sea mediante la expedición de una ley estatal (como son los casos de 16 entidades: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán) o bien incorporando en su Código penal dicho delito (así otras 16 entidades: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas).

Ahora bien, las leyes federales para prevenir y sancionar la tortura de 1986 y 1991, adoptaron una definición cercana a la Convención Internacional de 1984, pero dejaron fuera algunos aspectos contemplados en la Convención Interamericana de 1985 y a escala estatal también pueden observarse esas disparidades. Pero, como dijimos, el 10 de julio de 2015, se adicionó la fracción XXI del Artículo 73 constitucional, a efecto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley general en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que actualmente se discute en la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes, que presentó el presidente de la República el 10 de diciembre de 2015.

Conforme al artículo 21 de la iniciativa señalada:

comete el delito de tortura el servidor público o el particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, mediante acto

u omisión inflija dolosamente penas, dolores o sufrimientos físicos o psicológicos a una persona, con el fin de obtener de la persona torturada o de un tercero información o una confesión; coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada; como medio intimidatorio o castigo personal por un acto que haya cometido o se sospeche haya cometido; como una medida preventiva o por razones basadas en discriminación o cualquier otro fin determinado.

La sanción que se impone en este caso es de diez a veinte años de prisión y de 500 a 1 000 días multa, tratándose de servidores públicos, y de seis a 12 años de prisión y de 300 a 600 días multa, respecto de particulares

De acuerdo con la fracción I del artículo 22 de la misma iniciativa, también comete delito de tortura

el servidor público o el particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, dolosamente y con los fines establecidos en el artículo anterior aplique métodos tendientes a anular la personalidad o a disminuir la capacidad física o psicológica de la víctima, aunque no causen dolor físico o angustia psicológica.

Y conforme a la fracción II,

el servidor público que siendo superior jerárquico de otros servidores públicos bajo su inmediata autoridad y control efectivos, haya tenido conocimiento de que sus subordinados se proponían cometer o estuvieren cometiendo el delito tipificado en el artículo anterior y conscientemente haya sido omiso en tomar las acciones necesarias para prevenirlo o impedirlo.

La sanción que se impone por este delito es de ocho a 18 días de prisión y de 250 a 500 a 1 000 días de multa, tratándose de servidores públicos, y de seis a 12 años de prisión y de 300 a 600 días multa, respecto de particulares. Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, se impondrá destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

Se estima que la redacción propuesta cubre de mucho mejor manera que antes los compromisos adquiridos en materia internacional, ya que la redacción de los nuevos tipos penales se adecuan ampliamente a las convenciones Internacional de 1984 e Intera-

americana de 1985 e, igualmente, regula de mejor manera la responsabilidad penal del superior jerárquico.

De otra parte, conforme al artículo 16 de la Convención Internacional de 1984, los Estados parte se comprometen prohibir también otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura, lo que no se había cumplido. Sin embargo, en el artículo 26 de la iniciativa se contempla ya el Delito de Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes, que señala que: “Al Servidor Público miembro de las instituciones de Seguridad Pública que inflija a una persona tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de manera dolosa y sin un propósito determinado”, se le impondrá una pena de uno a nueve años de prisión, multa de 250 a 250 días multa, así como inhabilitación y destitución del cargo.

Conforme al mismo artículo, por tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se entenderán las agresiones que causen angustia, miedo o sentimiento de inferioridad fundados y provoquen el menoscabo de la integridad personal de la víctima. Igualmente, el artículo 26 de la iniciativa sanciona al particular que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público miembro de las instituciones de seguridad pública, cometa el delito arriba señalado. En este caso, la pena que se impondrá será de tres a cinco años de prisión y de 100 a 300 días de multa.

En la iniciativa no se explicitan las razones para limitar este delito a servidores públicos miembros de instituciones de seguridad pública, pero supondría que es para no abrir demasiado el rango de punición o descontextualizar el delito; de otro modo, por ejemplo, podría sancionarse a un empleado de licencias por tratos “degradantes” o a un empleado de la sala de espera del Instituto Mexicano del Seguro Social por tratos “inhumanos”.

Asimismo, el proyecto contempla sanción a “Delitos vinculados”, siendo el primero de ellos la abstención injustificada por parte de un servidor público de denunciar un delito de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de que tuviera conocimiento. En este supuesto, amerita una pena de seis meses a tres años de prisión, de 250 a 500 días multa, así como destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

El segundo de los “delitos vinculados” es el de impedir, dolosa e injustificadamente, el acceso a los lugares de privación de libertad a las autoridades que realicen labores de inspección de acuerdo con la ley, en cuyo caso se impondrá pena de dos a cinco años de prisión y de 100 a 250 días multa. Otras de las cuestiones relevantes que encontramos en esta iniciativa son las siguientes:

- Se definen las competencias y la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para prevenir, investigar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Se contemplan agravantes, de hasta una mitad más de la pena aplicable, en razón de circunstancias de la víctima (sea menor de edad, adulto mayor, migrante o persona con discapacidad o en estado de gravidez), el propósito del agente de delito (ocultar información o impedir que las autoridades tengan conocimiento de otro delito) y el resultado de las acciones (cuando sobrevenga la muerte de la víctima por el delito cometido). Asimismo, se prevén atenuantes (reducción de la pena aplicable hasta en un tercio) cuando el infractor preste eficaz colaboración para la persecución de estos delitos.
- Se propone que tanto la Federación como las entidades federativas cuenten con unidades especializadas en la investigación de estos delitos.
- Se establece un programa nacional para prevenir y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Se crea el Registro Nacional de estos delitos, integrado por las bases de datos de la Procuraduría General de la República y las similares de las entidades federativas, cuestión ésta de especial importancia, ya que a la fecha es dificultoso conocer el número real de casos de tortura, precisamente por que en la actualidad no existe un registro nacional de casos y cada entidad tiene uno propio, además de la tendencia a calificar actos de tortura o malos tratos como delitos de menor gravedad.⁴

4. Así: José Antonio GUEVARA BERMÚDEZ, Lucía Guadalupe CHÁVEZ VARGAS, Alejandra LEYVA HERNÁNDEZ, Helena SOLÁ MARTI y Laura LUSSIER. *Propuestas*

Además, de acuerdo con organizaciones de defensa de los derechos humanos, el registro deberá tener datos que permitan compartir, del Registro Nacional de Víctimas, los casos de tortura, así como las quejas presentadas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus correlativas de los estados.⁵

La legislación en materia de desaparición de personas

Tocante a la desaparición forzada de personas tenemos a la fecha dos convenciones internacionales. La primera, es la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, firmada en Belem do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994,⁶ que contiene las siguientes disposiciones y compromisos en materia de desaparición forzada de personas:

Artículo 1

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y
- d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

para la conformación de una ley eficaz de aplicación nacional sobre tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. 1ª edición, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos/Organización Mundial Contra la Tortura, 2015, pág. 51.

5. *Ibidem*.

6. Firma México: 4 mayo 2001. Aprobación Senado: 10 diciembre 2001. Publicación DOF Aprobación: 18 enero 2002. Entrada en vigor para México: 9 mayo de 2002.

Artículo II

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

Artículo III

Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.

Por su parte, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas, firmada en París el 6 de febrero de 2007,⁷ señala que:

Artículo 1

1. Nadie será sometido a una desaparición forzada.
2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del

7. México firmó esta Convención el 6 de febrero de 2007 y depositó el instrumento de ratificación el 18 de marzo de 2008.

ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

[...]

Artículo 4

Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal.

[...]

Artículo 7

1. Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.
2. Los Estados Partes podrán establecer:
 - a) Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;
 - b) Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables.

Artículo 25

1. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias para prevenir y sancionar penalmente:
 - a) La apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada;
 - b) La falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la verdadera identidad de los niños mencionados en el inciso a) *supra*.

Siguiendo el espíritu de estas convenciones y aun antes de que entraran en vigor para nuestro país, el 1 de junio de 2001 se publicó en el DOF el decreto por el que se reforma y adiciona el Título Décimo (Delitos cometidos por Servidores Públicos) del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

CAPITULO III BIS

Desaparición forzada de personas

Artículo 215-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

Artículo 215-B. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.

Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.

Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.

Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Artículo 215-c. Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Artículo 215-d. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

En el plano nacional, el delito de desaparición forzada de personas se contempla en todas las legislaciones penales estatales, exceptuando las del Estado de México, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Ahora bien, como ya lo señalé antes, la reforma constitucional del 10 de julio de 2015 facultó al Congreso del Unión para expedir la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, por lo que hoy en día se discute en la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas, que presentó el presidente de la República el 10 de diciembre de 2015. La iniciativa distin-

que entre la desaparición forzada de personas y la desaparición por particulares, cuestión ésta que tiene especial trascendencia, pues si bien todavía suceden en México casos de desapariciones forzadas (a cargo de agentes del Estado), su número no es significativamente importante. El grueso de ellas tiene más que ver con el accionar de grupos de la delincuencia organizada y de ahí la importancia que pudiera tener este nuevo tipo penal.

En cuanto al primero de los delitos, el artículo 20 indica que

comete el delito de desaparición forzada de personas, el o los servidores públicos o el particular o grupo de particulares, que con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priven de la libertad a una o más personas, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad, o a proporcionar la información disponible sobre la misma o su suerte o paradero, con lo cual, quien fue privado de la libertad, queda sustraído a la protección del ordenamiento jurídico.

Esta conducta se sanciona con pena de prisión de 50 a 100 años y de 4 000 a 8 000 días de multa y, en caso de ser servidor público, con destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

Esto se complementa con lo dispuesto por el artículo 21, el cual indica que también comete el delito de desaparición forzada de personas:

- I. El servidor público que siendo superior jerárquico de otros servidores públicos bajo su inmediata autoridad y control efectivos, haya tenido conocimiento de que sus subordinados se proponían cometer o estuvieren cometiendo el delito tipificado en el artículo anterior y, conscientemente, haya sido omiso en tomar las acciones necesarias para prevenirlo, impedirlo o hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes”
- II. El servidor público o persona que por orden, con autorización, consentimiento, apoyo, aquiescencia o respaldo de un servidor público, a sabiendas de la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente Capítulo y sin haber participado directamente en las mismas, incinere, sepulte, desintegre o destruya total o parcialmente el cadáver o restos de la Persona desaparecida.

Este último ilícito se sanciona con pena de 30 a 60 años de prisión y de 2 000 a 4 000 días multa, además de la destitución e inhabilitación, para el caso de los servidores públicos. Se prevé la agravación de la pena hasta en una mitad, cuando la víctima fallezca por

cualquier alteración de la salud que sea consecuencia de la desaparición o por enfermedad previa que no hubiera sido atendida en forma adecuada por los autores del delito; la víctima pertenezca a un grupo en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, migrantes, menores de edad, indígenas, mujeres embarazadas, adultos mayores o discapacidad intelectual); incinere, sepulte o destruya, total o parcialmente, el cadáver o los restos humanos de la víctima; el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima; o los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

Asimismo, estas sanciones pueden ser disminuidas hasta en cuatro quintas partes, cuando los autores o partícipes liberen a la víctimas de forma espontánea dentro de los diez días siguientes a la desaparición; hasta en dos terceras partes, cuando proporcionen información relevante que conduzca a la localización con vida de la persona desaparecida o a dar con el paradero de los restos humanos de la misma; y, hasta en una mitad, cuando proporcionen información relevante que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables.

De igual forma, se impondrá pena de diez a 20 años de prisión y de 500 a 800 días de multa a quien omita entregar a la autoridad o a los familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia; y a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito, retenga o mantenga oculto al niño que nazca durante el periodo de desaparición, teniendo conocimiento de tal circunstancia.

En cuanto al segundo de los tipos penales, la iniciativa indica, en su artículo 26, que comete el delito de desaparición por particulares:

la persona o grupo de personas que, sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priven de la libertad a una o mas personas con la finalidad de ocultarlas, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información disponible sobre su suerte o paradero, con lo cual, quien fue privado de la libertad, queda sustraído a la protección del ordenamiento jurídico.

Y, asimismo, conforme al artículo 27, se considerará

como partícipe del delito de desaparición por particulares, para los efectos de la ley, a la persona que a sabiendas de la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente Capítulo, incinere, sepulte, desintegre o destruya total o parcialmente el cadáver o restos de la Persona desaparecida cuya muerte se haya producido durante la desaparición.

La desaparición por particulares se sanciona con pena de 40 a 90 años de prisión y de 4 000 a 8 000 días de multa, mientras que la “participación” en el delito, con pena de 30 a 50 años de prisión y de 2 000 a 4 000 días de multa.

Al igual que en el caso de la desaparición forzada, se sanciona con pena de diez a 20 años de prisión y de 500 a 800 días de multa a quien omita entregar a la autoridad o a familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición por particulares durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia; y a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito, retenga o mantenga oculto al niño que nazca durante el periodo de desaparición, teniendo conocimiento de tal circunstancia.

Las penas aplicables al delito de desaparición por particulares pueden ser agravadas o atenuadas en las mismas circunstancias que la desaparición forzada.

Se consideran “delitos vinculados con la desaparición de personas”, los siguientes:

- a) El que un servidor público impida injustificadamente el acceso previamente autorizado a las autoridades competentes encargadas de la búsqueda e investigación de personas desaparecidas, a cualquier inmueble de las instituciones públicas de los tres ámbitos de gobierno. En este caso se impondrá una pena de dos a cinco años de prisión, de 100 a 300 días de multa y destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.
- b) Al servidor público que obstaculice dolosamente las acciones de búsqueda de una persona desaparecida, en cuyo caso se impondrá pena de dos a siete años de prisión, de 100 a 500 días de multa y destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

- c) Al que conociendo el paradero o destino final del niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre y a sabiendas de la misma, no proporcione información para su localización. En este caso, la pena aplicable es de tres meses a tres años de prisión.
- d) A quien falsifique documentos de identidad de un niño nacido de una víctima del delito de desaparición durante el periodo de ocultamiento, con conocimiento de dicha circunstancia, siendo la pena aplicable de seis a 12 años de prisión y de 600 a 1 000 días de multa. Igual pena se impondrá a la persona que dolosamente utilice los documentos falsificados, con conocimiento de tal situación.

Otras cuestiones relevantes vinculadas con este proyecto legislativo son: la creación del sistema nacional de búsqueda de personas, mediante la colaboración entre las distintas instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil y que contará con un registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas; la creación de unidades especializadas en la búsqueda, investigación y persecución en materia de desaparición de personas, tanto en la federación como en los estados; el establecimiento de un procedimiento de búsqueda sujeto a estándares internacionales, que permita que cualquier persona levante un reporte sin importar hora o día, a través de una llamada telefónica al número único que para tal efecto se habilite, o bien acudiendo al Ministerio Público más cercano o a la autoridad municipal respectiva. Asimismo, se establece la “declaración especial de ausencia”, que debe resolverse en no más de seis meses, con el objeto de reconocer la personalidad jurídica de la persona desaparecida y otorgar medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia de su familia.

Consideraciones finales

De acuerdo con la información disponible en la página de internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de noviembre de 1995 a mayo de 2016 se han emitido 68 recomendaciones por

tortura y de octubre de 1997 a marzo de 2016, 13 recomendaciones por desaparición forzada.

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Jalisco, del año 2001 a abril de 2016 se registran 47 recomendaciones por tortura y ninguna por desaparición forzada. Tales cifras podrían hacer pensar que en nuestro país los casos de desaparición forzada y tortura son mínimos, pero en realidad las cosas no son así. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Registro Nacional de la Secretaría de Gobernación, a mediados de 2016 había en México 27 659 personas extraviadas o desaparecidas. De ellas, 26 670 se relacionan con averiguaciones previas del fuero común y 989 con indagatorias del fuero federal. Esta suma podría crecer si atendiéramos a la cifra negra (desapariciones no denunciadas), de la que a la fecha no hay estimaciones estadísticas. Pero, sea como sea, la cuestión de la desaparición de personas en México es un problema grave: en ocho años (que son los que contabiliza el registro) han desaparecido más de 27 000 personas, dato preocupante si consideramos que no somos un país que atraviese por una guerra civil.

En relación con la tortura y de acuerdo con el relator especial sobre la Tortura y otros Tratos, Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, la tortura y los malos tratos son generalizados en México. Al respecto, señala que el número de denuncias y quejas es muy alto y pone como ejemplo que la CNDH informó de 11 608 quejas por torturas y malos tratos entre 2006 y abril de 2014, que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 386 quejas de tortura entre 2011 y febrero de 2014 y que la sociedad civil informó de más de 500 casos documentados entre 2006 y 2014, pero que en realidad es muy difícil conocer un número real de casos de torturas, de una parte, por la cifra negra de delitos y, por otra, por la falta de registros confiables.⁸

Así que, ante este estado de cosas, parece oportuno el accionar de los poderes públicos al crear las leyes generales en materia

8. Jesús PEÑA PALACIOS, Gabriela GORJON SALCEDO, Julieta MORALES SÁNCHEZ y Irene VÁZQUEZ DEL MERCADO ESPINOSA (eds.). *La tortura en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*. 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015, pág. 26.

de desaparición de personas y tortura. Desde luego, no habrá con ello un descenso automático de la comisión de estos delitos, pues si bien se cree que la amenaza penal y las draconianas sanciones acarrearán la disminución del crimen, se sabe ahora que esto es un mito, pues lo que verdaderamente disuade al delincuente no es la amenaza de sanción, sino la mayor o menor posibilidad de su cumplimiento,⁹ lo que en nuestro margen es muy poco probable.

Por lo anterior, me parece que si bien es importante la tipificación de las conductas delictivas conforme a estándares internacionales, es probable que lo más relevante de estos proyectos legislativos sean las instancias de coordinación entre las diversas autoridades, los protocolos de actuación, las bases de datos, los procedimientos integrados de reparación a las víctimas y, en suma, todo lo que tienda a prevenir la comisión de estos delitos, sin descuidar, desde luego, la búsqueda de sanción mediante adecuados protocolos de actuación.

Hago votos porque a la brevedad se aprueben estos proyectos normativos, que, conforme al transitorio segundo de la reforma constitucional de 10 de junio de 2015, debieron haberse publicado 180 días después de su entrada en vigor, lo que a la fecha, 15 meses después de su promulgación, aún no ha ocurrido.

Bibliografía

- CARDENAL MONTRAVETA, Sergio. “¿Eficacia preventiva general intimidatoria de la pena? Consecuencias para la decisión sobre la suspensión de su ejecución”. En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Universidad de Granada, España, No. 17, 2015, Disponible en Internet [citado 6/08/2016]: <http://criminet.ugr.es/recpc/>
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio, Lucía Guadalupe CHÁVEZ VARGAS, Alejandra LEYVA HERNÁNDEZ, Helena SOLÁ MARTÍ

9. Sergio CARDENAL MONTRAVETA. “¿Eficacia preventiva general intimidatoria de la pena? Consecuencias para la decisión sobre la suspensión de su ejecución”. En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Universidad de Granada, España, 17, 2015, pp. 9 y ss., disponible en Internet [citado 6/08/2016]: <http://criminet.ugr.es/recpc/>

y Laura LUSSIER. *Propuestas para la conformación de una ley eficaz de aplicación nacional sobre tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes*. 1ª edición, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos/ Organización Mundial Contra la Tortura, 2015.

PEÑA PALACIOS, Jesús, Gabriela GORJÓN SALCEDO, Julieta MORALES SÁNCHEZ e Irene VÁZQUEZ DEL MERCADO ESPINOSA (editores). *La tortura en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*. 1ª edición, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, firmada en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, firmada en Belem do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de las Naciones Unidas, firmada en París el 6 de febrero de 2007.

11. Derecho al acceso a la justicia a través de los medios alternos de solución de conflictos. Entre la voluntariedad y la obligatoriedad

JORGE CHAIRES ZARAGOZA¹

Introducción

En pleno siglo XXI seguimos haciendo experimentos para lograr que la justicia en México cumpla con los postulados previstos en el Artículo 17 constitucional, de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Hasta hace unos pocos años, en México se tenía mucha fe al sistema de justicia tradicional, que giraba en torno al imperio de la ley, en la judicialización de los conflictos y al juez funcionario. Se desdeñaba el estadounidense porque se veía como una simple teatralización de la justicia, en donde la ley se puede negociar y son los ciudadanos “legos” y no los jueces “expertos” los que imparten justicia.

El problema de la impartición de justicia en México no era la ley, sino no los hombres. La corrupción y la impunidad se debían a que los mexicanos éramos los que quebrantábamos la ley, no porque el sistema estuviera mal. Si los juicios duraban mucho no era problema del modelo de justicia escrito que caracteriza al *civil law*, sino de la falta de personal o las malas condiciones laborales de los servidores públicos judiciales.

1. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

La solución pasaba por incrementar el presupuesto asignado al poder judicial, garantizar la autonomía financiera y funcional, establecer el servicio civil de carrera, aumentar los sueldos, crear más juzgados y tribunales, capacitar a los funcionarios judiciales, mejorar las instalaciones, entre otras medidas enfocadas a aspectos estructurales, pero no se cuestionaba el sistema.

En 1994 se hizo una reforma integral al poder judicial de la federación, a efecto de mejorar las condiciones económicas y laborales de los jueces y magistrados. Se aumentó significativamente el presupuesto asignado al poder Judicial, se creó el Consejo de la Judicatura como mecanismo para garantizar la independencia del poder Judicial, se instrumentó el servicio civil de carrera, entre otras medidas. A poco más de 20 años de la reforma se puede afirmar que fue relativamente exitosa,² sin bien faltan muchas cosas por mejorar las condiciones de los juzgados y tribunales federales, son muy distintas a las que se vivían antes de 1994. No obstante la instrumentación de todas estas medidas, los principales problemas de impunidad, corrupción y carga laboral a escala federal no se han solucionado.

En el ámbito local, la situación de la administración y la impartición de justicia es muy distinta.³ Si bien se están haciendo esfuerzos importantes en algunos estados por mejorar la situación, como la homologación del sistema penal acusatorio, la instrumentación de centros de mediación, juicios en línea, transparencia, entre otras medidas, existen todavía muchos problemas, entre los que destaca el rezago judicial.

A escala local, el problema de la carga de trabajo de los juzgados y tribunales llega a ser alarmante. Existen estados en donde los juzgados pueden llegar a conocer hasta 4 000 juicios al año, lo que rebasa con mucho la capacidad de los jueces para poder

-
2. "Encuesta para Evaluar la Imagen del Servicio de Impartición de Justicia Federal 2007". Panorama Nacional.
<http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionhistorica.htm?pageName=informacion%2FimagenServicioImparticionJusticia.htm>
 3. Para constatarlo sólo basta con acudir a los juzgados federales y locales para percatarse de las condiciones de cada uno de ellos. Los sueldos son incomparables, mientras que un juez de distrito percibe aproximadamente 80 000 pesos, la remuneración de un juez de primera instancia local oscila entre los 30 000 a los 50 000 pesos.

impartir justicia en los términos del Artículo 17 constitucional. Ante esta realidad, la pregunta es ¿cómo podemos aspirar a una justicia pronta y expedita, cuando un juez conoce cerca de 4 000 mil asuntos al año?

Los *medios alternos de solución de conflicto* (MASC) se presentaron como una alternativa para la solución de conflictos sociales. Sin embargo, para algunos no se deben considerar como una opción para descongestionar la labor de los juzgados y tribunales del país, de ahí la característica de ser voluntarios según una supuesta moralización de la sociedad.

Prácticamente todas las entidades federativas han instrumentado en su ordenamiento legal medios alternos de solución de conflicto, algunos desde hace poco más de diez años. Si bien es relativamente poco tiempo, es momento de hacer un corte de caja y analizar si se ha cumplido con los objetivos propuestos.

Ante la poca respuesta de la ciudadanía para acudir a solucionar sus conflictos por la vía de la mediación, hay que cuestionarnos si esas eran las expectativas esperadas y preguntarnos qué esperamos de la justicia alternativa. Que se convierta en una instancia pasiva de solución de conflictos, en donde se espera que la ciudadanía se moralice y acuda de forma voluntaria o un verdadero mecanismo de solución de conflictos interpersonales que se convierta en la primera opción antes de acudir al sistema judicial tradicional.

En este breve trabajo nos sumamos al debate acerca de la voluntariedad u obligatoriedad de los MASC, para lo cual hacemos un breve análisis del comportamiento que han tenido en algunas estados de la República, en comparación con la situación con los países de Latinoamérica, en donde algunos de ellos tienen una experiencia de poco más de veinte años considerando las ventajas o desventajas de la voluntariedad o la obligatoriedad de las MASC.

Breve panorama de la situación del poder Judicial en México

Como ya lo hemos expuesto en otras ocasiones, la situación de los juzgados y tribunales en el país históricamente ha sido una

constante.⁴ Y aunque hoy en día pareciera que nuestro sistema de justicia ha alcanzado índices alarmantes de ineficacia, la realidad es que nunca ha demostrado su capacidad para hacer efectiva la obligación del Estado de administrar e impartir justicia de acuerdo con los principios consagrados en el Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

El informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la creación e instalación de los juzgados de distrito y tribunales de circuito en 1834 nos pone en contexto sobre la situación de la impartición de justicia en esos años. En dicho informe se advierte sobre los grandes problemas a los que se enfrentó la Corte para su debido funcionamiento en todo el territorio nacional.

...había jueces pero no existían locales donde atendieran. No tenían personal por falta de recurso. Muchos eran abogados sin experiencia, pues los únicos centros de práctica judicial habían sido las residencias de las antiguas audiencias [...] Casi todos los abogados deseaban ocupar cargos en el centro del país y no trasladarse a los desiertos del Norte ni a las selvas tropicales [...] En 1826, el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos hacía comentarios sobre la falta de candidatos para jueces federales en Coahuila y Texas, Sonora y Sinaloa, Tamaulipas, Alta California y Nuevo México. Los puestos de personal administrativo, como ahora se dice, también permanecieron vacantes por unos años. Otros jueces renunciaron rápidamente en los juzgados de Distrito de Coahuila-Texas, Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Tabasco, Chihuahua y Yucatán [... El 29 de diciembre de 1837 la Corte tomaba nota de lo que ocurría en Tamaulipas: 'En diversas comunicaciones ha manifestado aquel gobierno la paralización absoluta de la administración de justicia, por falta de tribunales y jueces de primera instancia y de letrados que poder nombrar para ello [*sic*] y por resistirse los afectados a conocer de los asuntos judiciales a virtud de las nuevas leyes...'⁶.

-
4. Jorge Chaires Zaragoza. "El sistema acusatorio vs el sistema inquisitivo". *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 20, Cuarta Época. 2011.
 5. "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."
 6. Lucio Cabrera Acevedo, "*Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia*", *Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años. 1808-1847*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986, p. 60.

Linda Arnold nos refiere los problemas de la administración de justicia que se padecían en Puebla en el año de 1839, sobre todo por la falta de pago a los jueces, quienes debían sobrevivir de dádivas de sus secretarios y escribientes y por la carga de trabajo en segunda instancia que era pesada en extremo. Tan sólo en materia penal, nos dice la autora, el Tribunal Superior de Puebla había recibido 1 224 casos de revisión de condenas penales en 18 meses y únicamente había podido concluir 458 de ellos.⁷

Por su parte, las palabras de Francisco I. Madero plasmadas en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 nos ayudan a comprender la difícil situación por la que atravesaban la administración y la impartición de justicia a principios del siglo xx: "...los jueces en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del ejecutivo, a cuyos intereses sirven fielmente". Esto se corrobora dentro de la exposición de motivos de la Constitución de 1917, en donde se señaló que:

...uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra las atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que han carecido hasta hoy.

Otro dato que evidencia con claridad la crisis del poder Judicial en nuestro país fue la creación de los tribunales colegiados de circuito en 1950 para apoyar a la Suprema Corte de Justicia ante el grave rezago de expedientes, sobre todo en los juicios de amparo que, de acuerdo con Martha Chávez Padrón, en 1950 se acumularon 37 881 y ya para 1955 alcanzaban 10 086.⁸

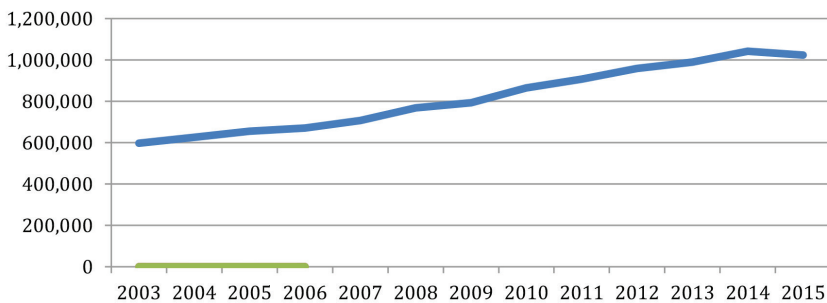
Héctor Fix-Zamudio en 1980 señalaba que los defectos en el funcionamiento de nuestros tribunales, en especial los de carácter local, se relacionan con su estructura envejecida. Precisaba que si la analizamos con espíritu crítico, podemos observar que se re-

7. Linda Arnold. *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*. México, UNAM, 1996, pp. 88 y 89.

8. Martha Chávez Padrón. *Evolución del juicio de amparo y del poder judicial federal mexicano*. México, Porrúa, 1990, p. 149.

monta a la época colonial y, además, los gobiernos locales han cerrado los ojos a la realidad de la falta de autonomía. Señala que un primer paso para modernizar toda nuestra organización judicial debe consistir en la revisión de las arcaicas estructuras de los tribunales de las entidades federativas.⁹

Hoy en día la situación no es muy distinta, pues el número de expedientes que ingresan en los juzgados y tribunales federales ha sido exponencial desde el año de 2003: de 597,452 expedientes que ingresaron en ese año pasó a 1'023 874 para 2015.



Elaboración propia con información del Consejo de la Judicatura Federal.

Cabe señalar que el Consejo de la Judicatura reporta una tasa de resolución por encima de 96% a partir de 2012, lo que nos indica que la eficiencia de los juzgados y tribunales federales se puede considerar como muy buena. No obstante, el problema radica en la cantidad de asuntos que tiene que conocer cada uno de ellos.

De acuerdo con datos del Consejo de la Judicatura Federal algunos juzgados y tribunales llegan a conocer más de 2 000 asuntos al año, lo que significa que deben resolver hasta ocho asuntos diarios, si consideramos sólo los días laborables.

9. "Administración de Justicia", *Anuario Jurídico*, VII-1980, México, UNAM, pp. 131 y 132.

Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal	2 341
Juzgado Decimocuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal	1 237
Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	2 719
Juzgado Séptimo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal	1 981
Juzgado Primero de Distrito en el estado de Michoacán	1 574
Juzgado Primero de Distrito en el estado de Campeche	2 020
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	2 493
Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	2 469
Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	1 060
Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	612.33
Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	941.67

En un estudio comparativo de los poderes judiciales de México y Europa, que realizó el Consejo de la Judicatura Federal en 2006, se reconoce la saturación del sistema de justicia de nuestro país, frente a los países de Europa. La medición respecto a la saturación del sistema se refiere al congestionamiento en el sentido del tiempo que tiene que esperar un ciudadano para que se le atienda su demanda (teoría de colas).¹⁰ El valor del indicador muestra si la capacidad instalada del sistema ha sido rebasada y por lo tanto se requiere una expansión de él o la generación de políticas para que el crecimiento de los servicios aumente. Una tasa pequeña revela la eficiencia del servidor para atender los asuntos que están en la cola. En dicho estudio se reconoce que el sistema federal está sobresaturado, por lo que se recomienda el diseño de un plan de expansión de acuerdo con las posibilidades presupuestarias del país. Un ejemplo de que la saturación del sistema es un hecho consumado en México, es el siguiente: en 2008, el promedio ponderado de egresos por juzgado de distrito (en donde no se incluyen los juzgados penales) fue de 1 407 asuntos, si distribuimos de forma uniforme esta cantidad a lo largo de un año se tiene que cada juez debe resolver cuatro asuntos por día contando sábados y domin-

10. En el reporte se refiere a la saturación del sistema referente al grado de congestionamiento en el sentido de la teoría de colas. Se especifica que la teoría de colas es el estudio matemático del comportamiento de líneas de espera. Ésta se presenta cuando los “clientes” llegan a un “lugar” demandando un servicio a un “servidor” que tiene cierta capacidad de atención. Si el servidor no está disponible inmediatamente y el cliente decide esperar, entonces se forma la línea de espera.

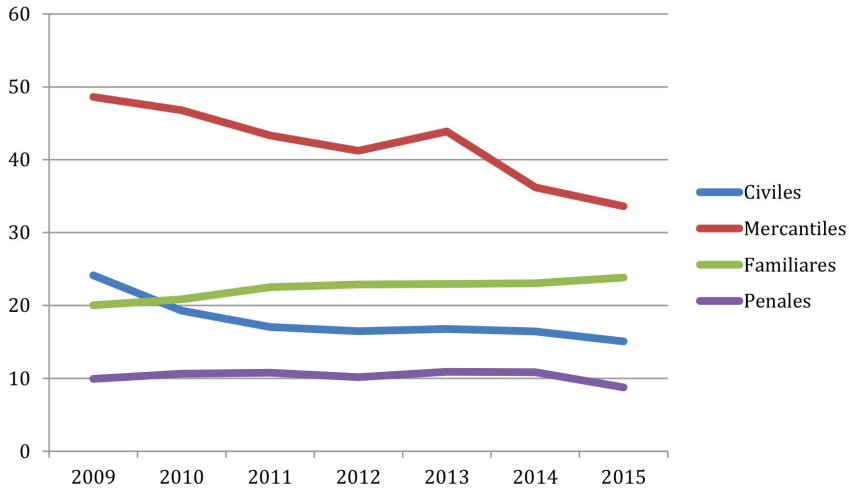
gos y aun así tener pendientes. Se concluye diciendo que la opción es clara: “la demanda por servicios judiciales está por arriba de la capacidad instalada del Sistema Federal”.

La situación en los juzgados locales puede ser todavía peor, dado que en algunos estados los juzgados llegan a conocer cerca de 4 000 mil asuntos al año, lo que significa que deben resolver en promedio hasta 15 asuntos diarios. En 2015 cada juzgado en materia civil conoció en promedio 1 159 asuntos. Los juzgados en materia mmercantil conocieron hasta 3 362 juicios en promedio, en tanto que los juzgados familiares 2 383 y los juzgados penales 547. Lo que significa que cada juzgado en materia civil debe resolver aproximadamente 4.5 asuntos al día, los juzgados mercantiles 13.1, los familiares 9.3 y los juzgados penales 2.1 asuntos.

De acuerdo con estadísticas del Consejo de la Judicatura del estado de Jalisco, el número de expedientes civiles, mercantiles y penales radicados en el primer partido judicial presenta un ligero descenso; sin embargo, todavía sigue siendo alto el número de expedientes que conoce cada juzgado.

Expedientes registrados en Libro de Gobierno
del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco
(2009-2016)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Juzgados civiles Total	24 143	19 289	17 049	16 488	16 775	16 432	15 076
Juzgados mercantiles Total	48 620	46 791	43 325	41 236	43 864	36 203	33 623
Juzgados familiares Total	20 036	20 864	22 523	22 894	22 963	23 054	23 835
Juzgados penales Total	9 932	10 633	10 784	10 160	10 903	10 855	8 767



Elaboración propia con base en información del Consejo de la Judicatura Federal.

Ante esta realidad, la pregunta es cómo podemos aspirar a una justicia pronta y expedita si la carga de trabajo rebasa cualquier esfuerzo de los funcionarios judiciales. Desafortunadamente, la respuesta no pasa por reducir el número de delitos, porque simple y sencillamente es ingenuo pensar que eso sucederá a corto o mediano plazos, mientras no se reduzcan los índices de desigualdad que priva en el país. Tampoco pasa por crear más juzgados y tribunales o dotarlos de mejor tecnología, aumentar los salarios y mejorar la capacitación, pues como ya vimos a escala federal no solucionó el problema del rezago judicial, por lo que debemos buscar otras salidas.

No se debe perder de vista que en Estados Unidos sólo 5% de los asuntos civiles y penales se resuelve por la vía de los juicios orales. Al respecto, Fix-Fierro señala que esto se debe a que toda la maquinaria judicial está dirigida precisamente a evitar este tipo de

juicios, por los costos y la incertidumbre que representan debido a métodos alternativos de conciliación.¹¹

La cultura de la mediación en México

En los últimos años se ha hablado y escrito mucho sobre los MASC por ser una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Como se sabe, la trascendencia de estos mecanismos es que, además de romper con las formalidades y la rigidez que caracterizan al procedimiento penal, proponen una lógica diferente de abordar el conflicto, lo que implica, necesariamente, un cambio radical en la mentalidad de los diferentes actores, sobre todo del abogado, a fin de que sean ellos los que alienten a las partes a optar por estos medios.¹²

La introducción en nuestro ordenamiento legal de los MASC ha generado mucho escepticismo, sobre todo porque se consideran ajenos a nuestra tradición jurídica. No obstante, estos mecanismos, al contrario de lo que se pueda decir, no son ajenos a nuestra tradición jurídica.¹³ Los principios que rigen nuestro sistema de justicia penal heredero del *civil law*, como los de la legalización de la justicia, el imperio de la ley, la división de poderes y el juez funcionario, nos llegan por medio de documentos como el Estatuto de Bayona y la Constitución de Cádiz.

-
11. Héctor Fix-Fierro, "Congreso internacional Juicios orales y debido proceso legal. Bases para una reforma judicial y procesal a partir de la experiencia comparada (Alemania-México-América Latina)", 28-30 de agosto de 2007. *La Jornada* 28/08/2007 consultado (5/09/2016).
<http://www.jornada.unam.mx/2007/08/29/index.php?section=politica&article=021n1pol>
 12. Paula Mussetta, *Entre el derecho y la moral. Un análisis de la mediación como estrategia para la resolución de conflictos*. México, UNAM/FLACSO, p. 174, quien sostiene que al estudiar el proyecto moralizador de la mediación, especialmente sus prácticas, la ley no es el mayor problema de la mediación, más bien el gran obstáculo de la mediación es la moralización.
 13. Ya en otra ocasión nos hemos referido a ello, por lo que no nos detendremos a hacer la distinción entre los sistemas del *common law* y *civil law* y la tradición de los medios alternos en México. Véase Jorge Chaires Zaragoza, "El sistema acusatorio vs el sistema inquisitivo".

Pues bien, junto a estos principios de legalidad previstos en estos documentos constitucionales se establecieron diversos mecanismos de conciliación o extrajudiciales para la solución de conflictos. En efecto, en el Estatuto de Bayona se previó en su artículo 101 la creación de la figura de jueces *conciliadores*, los cuales formarían un tribunal de pacificación, además de los juzgados de primera instancia, de las audiencias o tribunales de apelación, de un tribunal de reposición y la Alta Corte Real. Por su parte, en la Constitución de Cádiz se dispuso que no se podría privar a ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces *árbitros* elegidos por ambas partes. Además, en su Artículo 282 se estableció que el alcalde de cada pueblo ejercería el oficio de *conciliador* y quien tuviera que demandar por causas civiles o por injurias debería presentarse primero ante él, por lo que el procedimiento de conciliación era requisito necesario para entablar otro tipo de juicios. Para tal efecto, se previó la figura de los *hombres buenos*, quienes servirían como defensores.

Art. 283. El alcalde, con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará, en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

Art. 284. Sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación, no se entablará pleito alguno.

Por otro lado, en la primera ley procesal del Distrito Federal, del 4 de mayo de 1857, se contemplaba el llamado juicio verbal, en donde se establecía como deber del juez exhortar a las partes una vez concluida la formulación de alegatos “a entrar en una composición amigable”. En caso de lograrse la composición, concluía en juicio; por el contrario, si no se lograba continuaba el proceso y el juez procedía a dictar la sentencia. Cabe señalar que los procedimientos de conciliación ante el alcalde y por medio de *hombres buenos* se utilizaron prácticamente durante todo el siglo XIX. En el ayuntamiento de Guadalajara existen abundantes evidencias de arreglos por medio de este procedimiento.

La búsqueda de mecanismos alternos en la solución de conflictos en nuestro país no es reciente. Desde hace algunos años, varios juristas se habían pronunciado ya por su instrumentación dentro de nuestro sistema penal.¹⁴ Fix-Zamudio ya en 1980 advertía sobre la ausencia de medidas preventivas en nuestro ordenamiento jurídico para lograr, hasta donde sea posible, la resolución de las controversias jurídicas o incluso evitar que se produzcan a través de medios sustitutivos del proceso judicial, como sería la conciliación, la amigable composición y el arbitraje.¹⁵ En 2002 hicimos la siguiente reflexión:

Ante los procesos rígidos, lentos y dilatorios, los procedimientos de mediación, conciliación o arbitraje constituyen una necesidad y un reto para el siglo XXI. El diseño de nuevos modelos alternativos en la solución de conflictos que involucren a las víctimas en los procesos, parecen ser opciones que potencian la agilización de la procuración e impartición de justicia.

[...] Los procedimientos de mediación, arbitraje o conciliación, así como la oralidad, inmediación y la simplificación procesal son mecanismos que para algunos constituye una verdadera revolución en nuestro derecho, destinados a resolver eficazmente conflictos sociales. Pero para otros, constituye una verdadera aberración jurídica, pues rompen con principios tan básicos del derecho como pueden ser la legalidad y la seguridad jurídica. La realidad es que todavía no sabemos si son una revolución o una aberración jurídica, ya que nuestra experiencia se reduce a unos pocos años y a muy pocos casos. Sea como fuere, estos mecanismos representan una desjudicialización de las soluciones de los conflictos o una humanización de la justicia, pero no pretenden sustituir el procedimiento formal o legal, sino servir de refuerzo en el sistema de justicia, pues como su nombre lo indica constituyen una alternativa. Por lo pronto, permitámonos detenernos a reflexionar sobre los paradigmas que han evidenciado la ineficacia del proceso penal, para buscar

-
14. Al respecto véase, por ejemplo, a Herán Fabio López Blanco. "La simplificación de los procedimientos", en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994, pp. 705-726. A María de la Luz Lima Malvido, "Problemas políticos criminales a fines del siglo XX", en *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI*. México, INACIPE, 1998, pp. 111-116. A Víctor Fiarén Guillén, "Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el ombudsman", en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994, pp. 859-906. Y Mauro Roderico Chacón Corado, "Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje u ombudsman", en *Justicia y Sociedad*, pp. 907-956.
15. *Op., cit.*:130.

nuevas fórmulas que nos permitan cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 17.¹⁶

A pesar de que prácticamente existe un consenso dentro de la doctrina y los legisladores sobre la necesidad de que existan los MASC como alternativa al procedimiento judicial, en la práctica todavía hay cierto rechazo a acudir a estos medios alternos. Como veremos más adelante, es todavía escaso el número de asuntos que llegan a los centros o institutos de mediación en las entidades federativas. Si bien es cierto que estamos ante una figura de reciente creación, la perspectiva de crecimiento es muy lenta como para considerarla como una alternativa.

Los medios alternos de solución de conflictos ¿Una alternativa?

Hoy en día prácticamente todos los estados de la República cuentan con institutos o centros de mediación.¹⁷ Algunos de ellos ya con más de 15 años de haber instrumentado los MASC, por lo que bien se puede hacer un análisis de su comportamiento.

Si bien hay que reconocer que se ha registrado un aumento exponencial de asuntos que se tramitan por estos medios, parece ser que se llegó a su tope; incluso en algunos casos registran una disminución, además de que el porcentaje de asuntos que se tramitan, en comparación con los jurisdiccionales, es muy bajo, por lo que está muy lejos de constituirse en una alternativa en la impartición de justicia y, sobre todo, como una salida a la excesiva carga de trabajo en los juzgados.

16. Jorge Chaires Zaragoza, "El monopolio del ejercicio de la acción penal y la participación de las víctimas en proceso penal", *Revista Jurídica Jalisciense*, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara. Año 12, Núm. 1, Enero-Junio, 2002, pp. 133-154.

17. Sólo San Luis Potosí con un centro de justicia alternativa.

Querétaro

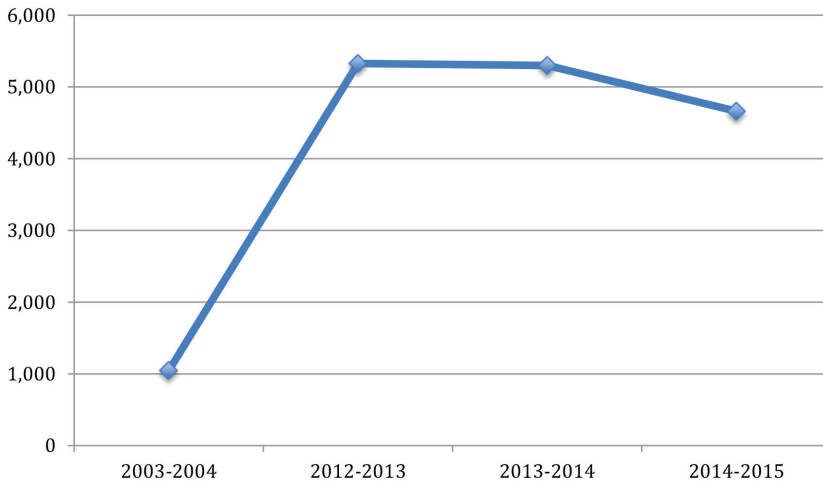
En el estado de Querétaro, una de las primeras entidades federativas que incursionaron en los mecanismos de justicia alternativa al crear en 1999 el Centro de Justicia Alternativa (prácticamente diez años antes de la reforma constitucional federal), es significativamente bajo el número de asuntos que se resuelven por esa vía.

De acuerdo con el Informe de actividades del Supremo Tribunal Justicia del estado de Querétaro 2014-2015, en el Centro de Mediación se registraron 4 661 expedientes y se celebraron 701 convenios de mediación, frente a 37 069 expedientes jurisdiccionales (civil, familiar y penal) y 16 886 sentencias jurisdiccionales, lo que representa aproximadamente 12% y 4.2%, respectivamente.

Por otro lado, si bien el historial de asuntos que han llegado al Centro de Mediación nos refleja que hubo un aumento considerable en los primeros años (2003 y 2004), para 2013, 2014 y 2015 la cifra de expedientes fue prácticamente la misma, incluso hasta llegó a disminuir. Durante el periodo de 2003- 2004 se radicaron 1 046 solicitudes; en 2012-2013 ascendieron a 5 327; para 2013-2014, no sólo no aumentaron, sino que descendieron a 5 300 y para el 2014-2015 la cifra se redujo aún más a tan sólo 4 661 expedientes.

Si bien es cierto que ello se puede deber a varios factores, como la poca difusión o la mala accesibilidad a los sistemas de justicia alternativa, lo que nos refleja es que no se está apostando a que se conviertan en una alternativa y, mucho menos, en una salida a la excesiva carga de trabajo de los juzgados.

Solicitudes de métodos alternos registrados (2003-2015)



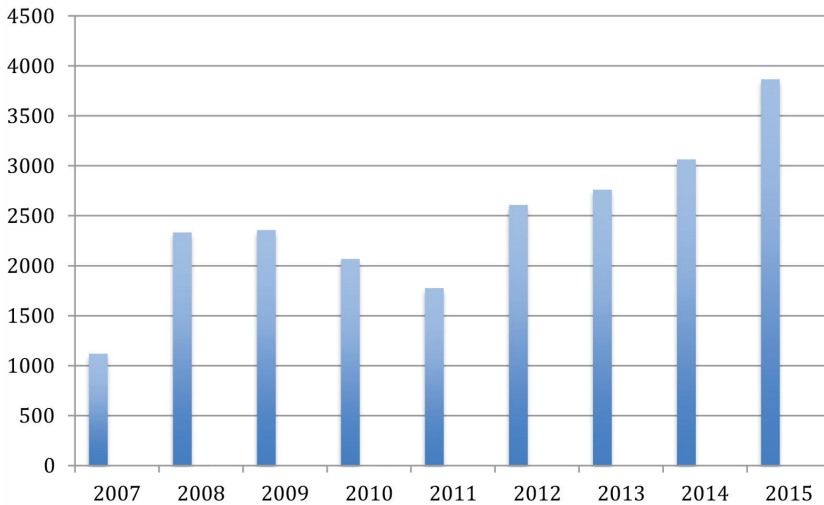
Elaboración propia con base en información del poder Judicial del estado de Querétaro.

Nuevo León

En el estado de Nuevo León, la situación no es muy diferente. Si bien existe un aumento progresivo de las solicitudes de mediación, es todavía muy bajo con relación a los asuntos dados de alta en los juzgados del poder judicial. En 2015 se recibieron 3 866 de estas solicitudes, frente a los 74 239 asuntos dados de alta en los juzgados, es decir, se está sobre cinco por ciento.

Para darnos una idea de lo lento que está evolucionando la mediación en el estado de Nuevo León, en 2008 se atendieron 2 333 solicitudes de mediación y siete años después tan sólo incrementaron 1 500 solicitudes, es decir, en 2015 se atendieron 3 866. De continuar con la línea prospectiva de 1 500 solicitudes cada siete años, para 2050 se estarán recibiendo 10 500 solicitudes.

Solicitudes de métodos alternos registrados (2007-2015)



Elaboración propia con base en información del poder Judicial del estado de Nuevo León.

Ciudad de México

El Centro de Justicia Alternativa de la Ciudad de México vive una situación similar, que dista mucho de ser una alternativa. Si bien también ha habido un crecimiento exponencial, el número de asuntos es todavía muy bajo. De acuerdo con el informe de labores del Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad de México, en 2007 el número de expedientes de mediación abiertos fue de 1 502 y para 2015 de 10 058. En tanto que el total de asuntos iniciados en juzgados familiar, civil y mercantil en 2007 fue 429 403 y para 2015 fue de 446 829, lo que significa que el porcentaje ronda en 2.3 por ciento.¹⁸

18. Octavo informe de Labores 2015. Tribunal Superior de Justicia http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/3038/1/images/Octavo_Informe_de_Labores_2015.pdf

Centro de Justicia Alternativa
Principales asuntos atendidos en materia civil-mercantil
(año judicial 2008-2015)

Materia familiar, civil-mercantil, penal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de expedientes abiertos recibidos	1 502	2 964	5 394	6 535	7 368	6 975	8 736	10 785	10 058

Total de asuntos iniciados en los juzgados
en materia familiar, civil-mercantil
(año judicial 2008-2015)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014
429 403	466 338	502 376	495 535	546 396	510 207	442 521	451 549	446 829

Tamaulipas

En el estado de Tamaulipas, la situación no es muy distinta. En 2009 se recibieron 1 603 solicitudes y para 2015 se llegó a 4 419.¹⁹ Un incremento de 2 526 asuntos en seis años, lo que significa que en promedio tan sólo hay 421 asuntos más cada año.

Solicitudes de métodos alternos registrados (2007-2016)

Año	Solicitudes	Aceptadas	Convenios
2007	13	7 (53.84%)	4 (57%)
2008	113	55 (48.67%)	30 (55%)
2009	1 650	829 (50.24%)	756 (91%)
2010	2 456	1 536 (62.54%)	1 243 (81%)
2011	1 531	950 (62.05%)	724 (76%)
2012	4 433	2 126 (47.95%)	1 757 (83%)
2013	4 832	2 466 (51.03%)	1 985 (80%)

19. <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Mediacion/estadisticas.html>

Año	Solicitudes	Aceptadas	Convenios
2014	3 549	1 458 (41.08%)	1 184 (81%)
2015	4 419	2 052 (46.43%)	1 479 (72%)
2016	3 035	1 256 (41.38%)	944 (75%)
Total	26 031	11 479 (49.92%)	10 106 (80%)

Sonora

De igual manera, en el Estado de Sonora la mediación registra un proceso de evolución muy lento y discontinuo. En 2006 se registraron 693 asuntos y para 2015 llegaron 2 128. No obstante, en los años 2010, 2013 y 2015 se registró una baja en relación con el año anterior. Además, el porcentaje de asuntos que ingresan al Centro de Justicia Alternativa de Sonora es muy bajo en relación con los asuntos jurisdiccionales, que en 2015 llegaron a 67 155 demandas, lo que representa apenas tres por ciento.²⁰

Solicitudes de métodos alternos registrados (2006- 2015)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
693	837	942	942	861	1 271	1 888	1 680	2 799	2 128

Elaboración propia con base en información del poder Judicial del estado de Sonora.

Jalisco

El estado de Jalisco está pasando por la curva ascendente de las solicitudes de mediación. Para 2012 ingresaron 8 591 y para 2015 se llegó a 12 954 asuntos.²¹ No obstante, se debe considerar que en Jalisco cerca de 40% de las solicitudes de métodos alternos es por remisión judicial, es decir, no son voluntarias.

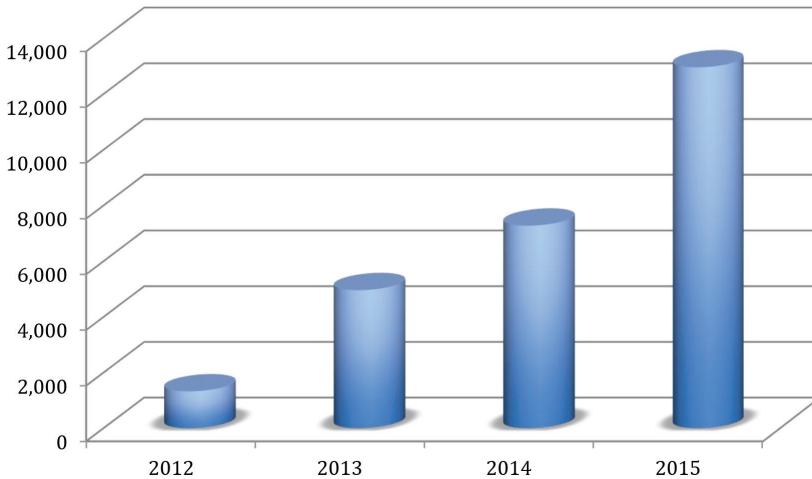
El incremento de asuntos es muy importante y coincide con la baja de expedientes que se registró en los juzgados en 2015. De

20. http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Estadistica%20Mensual.htm

21. <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/Estadisticas-Generales-20141.pdf>

acuerdo con datos del Consejo de la Judicatura el número de expedientes registrados en 2014 en los juzgados de primera instancia en todo el estado llegó a 133 657, para 2015 hubo un descenso hasta llegar a 126 781. Lo que representa un incremento en porcentaje de asuntos de mediación con relación a los juicios en los juzgados. En 2014 era de 6%, en tanto que para 2015 ascendió a 10%. Cabe señalar, por otro lado, que los 13 juzgados civiles del primer partido judicial conocieron en 2015, 15 076 asuntos, lo que significa que se está muy cerca de que las solicitudes de mediación alcancen en número a los juicios civiles.

Solicitudes de métodos alternos registrados (2012-2015)



Elaboración propia con base en información del Instituto de Justicia Alternativa del estado de Jalisco.

Información estadística relativa a los expedientes
registrados en Libro de Gobierno (2014 y 2015)

2014								
Civil	Mercantil	Familiar	Civiles esp.	penales	Penales esp.	Juzgados mixtos civiles	Juzgados mixtos penales	Total
16 432	36 203	23 054	24 006	10 855	3 000	17 720	2 387	133 657

2015								
Civil	Mercantil	Familiar	Civiles esp.	penales	Penales esp.	Juzgados mixtos civiles	Juzgados mixtos penales	Total
15 076	33 623	23 835	24 291	8 767	2 090	16 654	2 445	126 781

Considerando el poco tiempo que se ha incursionado en los medios alternativos en el país, particularmente en el estado de Jalisco (2011), es todavía muy prematuro querer anticipar su fracaso. No obstante, los datos presentados nos pueden arrojar información muy valiosa para formar una línea prospectiva que nos permita prever el futuro de los MASC.

Voluntariedad u obligatoriedad de los MASC

Los MASC se han extendido en prácticamente todos los países con traición del *civil law*. El sistema acusatorio penal, a través de juicios orales y medios alternativos de solución de conflictos, ha sido instrumentado en América Latina desde hace más de veinticinco años. Argentina (1991), Bolivia (2001), Costa Rica (1996), Colombia (2004), Chile (2000), Ecuador (2001), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Honduras (2003), Nicaragua (2001), Paraguay (2000), Perú (2006) y Venezuela (1999).²² Además, algunos países europeos como Alemania, España, Francia, Italia,

22. Juan Enrique Vargas Vivanco., “La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica”. Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Penal – VII Jornadas sobre Justicia Penal, organizado por la Universidad Autónoma de México. Ciudad de México de 2006. También a Humberto Enrique Ruiz Torres, “La implementación del sistema de justicia oral: éxitos y fracasos”. *Inter Crimines*. Revista

Portugal, entre otros, han instrumentado, no sólo el sistema acusatorio y oral, sino que han establecido también la figura de los jurados mixtos o escabinados.

En una serie de estudios realizados en diferentes países de Latinoamérica por petición del Programa de las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés), sito en Washington, D.C.; y del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con sede en Santiago de Chile, se llegó a la conclusión de que las iniciativas de reforma judicial iniciadas en Latinoamérica a partir de mediados de la década de 1990, salvo dignas excepciones como la del sistema penal en Chile, el resultado general es decepcionante ya que no se satisficieron las grandes expectativas generadas, en gran parte debido a que los sistemas nuevos que funcionan de forma pobre y lenta carecen de transparencia, prestan poca atención a los usuarios y les falta independencia para tomar decisiones, lo que se ha traducido en esos países en demoras y desperdicio de recursos, pero, sobre todo, en el desprestigio del sistema frente a los usuarios y el detrimento de la publicidad y la transparencia del sistema.²³

En un estudio más reciente, Alejandra Mera llega prácticamente a las mismas conclusiones. Señala que aunque todos los países de la región cuentan con legislación y experiencias de este tipo, lo cierto es que el impacto que han tenido, tanto desde el punto de vista cuantitativo como del logro de los objetivos, no ha sido el esperado.²⁴ Los diversos diagnósticos han permitido detectar las debilidades y fortalezas de los MASC en América Latina. La experiencia de los países de la región muestra diferencias importantes entre cada uno de ellos, con problemáticas muy particulares deri-

de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 10, Cuarta Época. 2009, pp. 75-116.

23. Peter DeShazo, y Juan Enrique Vargas Vivanco, *Evaluación de la Reforma judicial en América Latina*. CEJAM, 2006.
http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAméricaSPA_NISH_final.pdf
24. *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas*, p. 375.
<http://w1.cejamericas.org/index.php/dialogo-nueva-justicia/medios-alternativos-de-conflicto.html>

vadas sobre todo del mucho o poco interés y la voluntad por solucionar los problemas de administración de justicia de cada país.

Una de las principales diferencias entre los países de la región, que dificulta la realización de un análisis conclusivo, es la dicotomía voluntariedad y/u obligatoriedad de los MASC. Algunos países Latinoamericanos han instrumentado la obligatoriedad del los MASC (Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Colombia),²⁵ en tanto que en otros países se conciben como medios en donde las partes deben acudir de forma voluntaria; incluso en México se ha considerado como uno de los principios de los MASC. Cabe señalar que algunos países que en un inicio consideraron la voluntariedad de los MASC, han transitado a la obligatoriedad.

La profesora Paula Mussetta realizó un estudio sobre la mediación en la provincia de Córdoba, Argentina, en donde concluye que no ha tenido el éxito que se pretendía y terminó siendo uno de los tantos programas deficientes e ineficaces que el gobierno puso en marcha. Sostiene que el mayor problema de la mediación reside justamente en su identidad, en sus fundamentos y objetivos, esto es, en la moralización. “La pretensión de desplegar junto con este programa de resolución de conflictos un proyecto de moralización social es lo que llena de paradojas, inconsistencias y ambigüedades.” Para la autora, una de las inconsistencias reside precisamente en esa dicotomía voluntariedad y/u obligatoriedad y señala que la poca cantidad de mediaciones voluntarias de manera espontánea, hacen que terminen siendo inducidamente voluntarias o directamente obligatorias.²⁶

Los MASC fueron concebidos, en primera instancia, como un derecho de acceso a la justicia, especialmente a los sectores más vulnerables que no tienen los medios para acceder al sistema de

25. Argentina cuenta con mediación obligatoria en diversas materias civiles desde 1995 (Ley 24.573, sobre mediación y conciliación). En Chile en la actualidad existe mediación previa (u obligatoria) en materias de familia (pública y privada), instancias de mediación en conflictos de salud, laborales, derechos del consumidor, un programa de justicia vecinal, etc. En Uruguay, el Art. 255 de la Constitución señala que: “No se podrá iniciar ningún pleito en materia civil sin acreditar previamente que se ha tentado la conciliación ante la Justicia de Paz, salvo las excepciones que estableciere la Ley”. *Ibidem.*: 377 y 380.

26. *Op., cit.*:172 y 173.

justicia formal, a la vez que servirían para descongestionar la excesiva carga de trabajo de los juzgados y tribunales.²⁷ Posteriormente aparecieron algunos predicadores del derecho que vieron en los MASC la herramienta ideal para la moralización de la sociedad, a través de la solución pacíficas de conflictos, ya que suponen el diálogo entre las partes a través de los acuerdos a que estas mismas arriban.²⁸

En los países de América Latina no existe un consenso sobre la voluntariedad u obligatoriedad de los MASC. Se dice que los medios alternos no se deben ver como mecanismos para reducir la excesiva carga de trabajo de los juzgados y tribunales, sino que deben considerarse como instrumento para fomentar la cultura de la paz y la conciliación entre la sociedad, de ahí su carácter voluntario. Para algunos, la voluntariedad constituye la escancia de los MASC, uno de los principios que rigen su actuación.

27. En España, y a pesar de que los juicios orales se instrumentaron desde hace 20 años, la carga de trabajo de los tribunales sigue siendo un grave problema. Recientemente se creó un juzgado especializado en arbitraje en materia civil, que supone un hito en la justicia española, ya que permite a las partes optar por un procedimiento privado de solución de conflictos en lugar de acudir ante los tribunales. De conformidad con el acuerdo del Consejo General de Poder Judicial de España, la creación de este juzgado representa un punto de partida para el impulso y el fortalecimiento de medidas ajenas al proceso que permitan descongestionar el volumen de asuntos de la jurisdicción ordinaria.

El legislador mexicano también concibe los MASC como alternativa para reducir la carga de trabajo. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Federal de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias expedida en 2014 se dice: "... cabe apuntar que cuando el volumen de casos excede la capacidad de gestión de los órganos judiciales, el sistema enfrenta enormes problemas, pues ante ese escenario, es posible que las audiencias se difieran o se programen en periodos de tiempo muy extensos.

Por ello, es necesario que el sistema judicial desarrolle una política de control del flujo de casos que le permita dominar la carga de trabajo, ya que lo contrario provoca que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad. Así pues, la carga de trabajo de los sistemas de justicia pareciera ser el principal punto de problemas para el funcionamiento de los mismos".

28. *Cfr.* Alejandra Mera, quien señala que "fueron percibidos principalmente como herramientas idóneas para descongestionar los atiborrados e ineficientes tribunales, pero también se fundamentaron en el derecho de acceso a la justicia, en el entendido de que quienes no contaban con los medios necesarios para acceder a tribunales, pudieran obtener una solución a su conflicto sin mayor costo. En fin, también se han incorporado por representar vías de solución pacíficas, que suponen el diálogo entre las partes a través de los acuerdos a que estas mismas arriban", *Ibidem*: 376.

Mauro Cappelletti y Brayant Garenth, en su famoso libro *Acceso a la Justicia* publicado en 1978, advertían sobre las barreras al acceso a la justicia, como puede ser el costo del litigio o las diferencias entre el poder de los litigantes. Con respecto a las tendencias en el uso del enfoque de acceso a la justicia, señalaron la necesidad de reformar los procedimientos generales del litigio y la creación de nuevos métodos para decidir reclamaciones jurídicas y precisaron que éstos bien podían ser obligatorios u opcionales para las partes.

Los siguientes enfoques tienden a aceptar las limitaciones de una reforma al tribunal regular y, en consecuencia, entrañan la creación de alternativas que utilicen procedimientos más sencillos y/o decisiones menos formales. Los reformadores utilizan cada vez más, arbitrajes, conciliaciones e incentivos económicos para lograr acuerdos fuera del tribunal. Debe subrayarse que estas técnicas se pueden volver obligatorias para algunas o todas las reclamaciones, o pueden hacerse accesibles por opción de las partes.²⁹

El trabajo de Alejandra Mera nos aporta elementos muy valiosos para entender la complejidad del tema de la voluntariedad o la obligatoriedad de los MASC. La investigadora advierte que la incorporación de estos mecanismos se ha fundamentado de manera importante en sus capacidades para descongestionar los colapsados tribunales de justicia. Las leyes de mediación de Argentina y Colombia surgen producto de estos diagnóstico y expectativa. Incluso, resalta que la ley de los tribunales de Familia en Chile rechazó la mediación prejudicial obligatoria, pero que “al poco andar y con el colapso que sufrieron los primeros meses de instalación de los Tribunales, se llevaron adelante reformas legales que incluyeron el uso de la mediación prejudicial obligatoria, justamente como la medida idónea para enfrentar la congestión”.

La autora concluye que la mediación o la conciliación prejudicial obligatoria, o establecida como requisito de procedibilidad, efectivamente tiene un efecto en la descongestión de los tribunales, pero que todavía es limitado. Que en los países que la han in-

29. Mauro Cappelletti, *Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, FCE, 1996, p. 53.

tegrado como trámite obligatorio previo para acceder a la justicia formal, el uso de los mecanismos alternativos ha aumentado de manera considerable. Cita el caso de Chile en donde la legislación en materia de familia de 2005 incorporó la mediación como voluntaria, y en el lapso de enero-mayo de 2009 ingresaron a mediación 5 772 casos. En 2008 se introdujo la mediación “obligatoria” y en el mismo periodo enero-mayo de 2010 ingresan a mediación 77 661 casos. De igual manera, Perú en 2008 reforzó la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial y las estadísticas muestran que ha habido un aumento sostenido de casos atendidos: el año 2001, 20 000 casos; el año 2011, 75 000 causas, siendo este aumento mucho más notorio en materias de familia.

Sin embargo, destaca que, en términos generales, el impacto en el sistema en su conjunto es relativamente bajo. Así, por ejemplo, en Colombia, donde existe una política pública definida de fomento de la conciliación, de los 2 700 000 procesos judiciales activos en Colombia a 2012, sólo 70 000 son sometidos cada año a un Centro de Conciliación. Señala que si bien estos mecanismos constituyen una instancia que frena la entrada al sistema judicial de un importante número de causas, por diversas razones, la mayoría de los casos susceptibles de ser resueltos por este tipo de mecanismos no termina en un acuerdo y es susceptible entonces de transformarse en una demanda.

De acuerdo con Alejandra Mera, ello se debe en gran medida a que un porcentaje importante de casos, la mediación o la conciliación nunca llega a efectuarse por la incomparecencia de las partes, en especial el requerido o invitado. Y precisa que las razones que explican esta circunstancia son variadas y van desde el desconocimiento y la desconfianza de las personas en los MASC, como a la instalada cultura litigiosa basada en la adjudicación. A efecto de revertir esta tendencia, diversos países han adoptado medidas procesales coercitivas, como multas para quien no comparece o impidiéndole al requerido reconvenir en una eventual demanda judicial posterior. Aclara que no es posible evaluar aún el efecto de estas medidas, pero deja de manifiesto uno de los problemas más estructurales en la instrumentación de MASC en América Latina.

Otra de las razones por las que los MASC no han logrado causar el efecto deseado, de acuerdo con las conclusiones de Alejandra

Mera, es la participación de los abogados en los procesos de mediación y conciliación, pues no han entendido todavía su lógica y acuden conforme los parámetros de los mecanismos rígidos que marcan los procesos legales. Señala que estos mecanismos requieren una flexibilidad que resulta ajena e incómoda para el sistema judicial. La mediación y la conciliación en América Latina está permeada por la participación de abogados, que no dejan espacios para que estos mecanismos se abran a distintas lógicas e institucionalidades.

Los MASC operan en una lógica distinta, si no contrapuesta, al sistema de justicia tradicional. Por ello, es razonable que si no se los integra a este de una manera adecuada y sistemática, respetando sus propias dinámicas, su integración sea compleja. Más aún cuando el objeto de integrarlos es precisamente subsanar uno de los problemas más endémicos que aqueja al sistema de justicia, esto es, su congestión. Así, las medidas que se han tomado hasta ahora, como instituir el MASC como trámite prejudicial obligatorio y los demás incentivos para la participación, tendrán un efecto limitado en tanto no se discuta una institucionalidad adecuada para integrar estos mecanismos.³⁰

La autora considera que para un eficiente funcionamiento de los MASC en los países de la región, es necesario tomar los ejemplos de los países que muestran resultados positivos en términos de alentar la participación, como sería la instancia obligatoria o el efecto ejecutivo de los acuerdos, pero integrarlos como una oferta general que venga desde el propio sistema.

En otras palabras, que lo “alternativo” sea el tipo de procedimiento, más que la instancia institucional en la que se ofrece. La relación entre mecanismos alternativos de resolución de conflictos y los métodos adjudicativos de la justicia tradicional debería ser articulada dentro de una estructura armónica y coherente. Ello, tanto desde el punto de vista de la eficacia y legitimidad de la justicia formal, ya que así puede ofrecer estos mecanismos a efectos de ampliar el acceso a justicia, como para descargarse de causas, o bien, como una oferta de resolución pacífica del conflicto para quienes quieran optar por esta vía, lo que además permite traspasar costos a los particulares que pueden solventarlo. Pero también lo es desde el punto de vista de las posibilidades de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos para

30. *Ibidem*: 420.

posicionarse como una oferta válida y equivalente de solución al conflicto jurídico.³¹

Finalmente, refiere que si se quiere que los mecanismos alternativos sean una verdadera alternativa de resolución del conflicto y que no se conviertan en un mero trámite (u obstáculo) antes de acceder al sistema judicial, es necesario que la oferta sea de calidad. Ahora bien, la calidad en este ámbito tiene que ver al menos con dos aristas: diseño institucional e incentivos para llevar adelante procesos de calidad y competencia profesional.

Por último, la legitimidad de la mediación descansa de manera importante en la calidad del servicio, el que a su vez depende en buena medida de la formación de los mediadores. El impacto que tengan los MASC depende en buena parte de la validación de los mediadores dentro del sistema judicial. Este aspecto, sin embargo, ha sido complejo en América Latina ya que existe la impresión de que la calidad de los mediadores (y las mediaciones) es muchas veces deficitaria. Abordar este tema es clave y las legislaciones con más experiencia en estas materias han ido avanzando en estándares de exigencias de formación de origen y formación continua para los mediadores y conciliadores, como es el caso, por ejemplo, de Argentina y Colombia.³²

Conclusiones

Como se sabe, estamos viviendo un momento histórico en lo que respecta a la impartición de justicia en nuestro país, no sólo por la entrada en vigor de la reforma penal que implicó el tránsito de un sistema mixto de corte inquisitorio a un modelo acusatorio, sino porque se ha abierto la puerta a la desjudicialización de la justicia, a través de los MASC, los cuales vinieron a romper los esquemas del viejo modelo acartonado del sistema judicial mexicano.

El derecho al acceso a la justicia pronta, completa e imparcial pasa por reducir la carga de trabajo de los juzgados y tribunales del país. Como se evidenció en este trabajo, la carga de trabajo de los

31. Mauro Cappelletti, *Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, FCE, 1996, P. 422.

32. *Ibidem*: 385

juzgados y tribunales, en particular en el ámbito local, es más que preocupante. Hay estados en donde los juzgados llegan a conocer hasta 4 000 asuntos al año. En tal sentido, el primar desafío y quizás el más importante que deben afrontar los poderes judiciales de los estados es el rezago judicial. Debemos tener en cuenta que no hay ninguna institución, por muy eficiente que pueda ser, que pueda desarrollar su función de manera adecuada mientras su capacidad se vea rebasada. Este grave problema se ha querido resolver aumentando el número de juzgados y tribunales o dotándolos de más y mejor equipo, pero, como ya quedó más que demostrado, ello no ha dado resultados.

Como se sabe, prácticamente todas las entidades federativas han ido abriendo centros o instituciones de justicia alternativa, estableciendo como uno de sus principios la voluntariedad, conforme el argumento de que tiene que prevalecer ante todo la libre voluntad de las partes para la solución pacífica de conflictos, ya que suponen el diálogo entre las partes a través de los acuerdos a que estas mismas arriban. No obstante, como se evidenció en el presente estudio, aunque se ha registrado un aumento exponencial de asuntos que se tramitaron por estos medios, parece ser que se llegó a su tope, incluso en algunos casos registran una disminución, además de que el porcentaje de asuntos que se tramitan, en comparación con los asuntos jurisdiccionales, es muy bajo (2% y 6%) y, de seguir esta tendencia, en 2050 llegaremos tan sólo a 15 o 20 por ciento (en el mejor de los casos), por lo que está muy lejos de constituirse en una alternativa en la impartición de justicia y, sobre todo, como una salida a la excesiva carga de trabajo de los juzgados.

Si bien se ha avanzado mucho en la instrumentación de dichos mecanismos, es momento de hacer un corte de caja y analizar si se ha cumplido con los objetivos propuestos (si es que se plantearon). Ante la poca respuesta de la ciudadanía para acudir a solucionar sus conflictos por la vía de la mediación, es momento de cuestionarnos si éstas eran las expectativas formuladas. Es momento para preguntarnos qué esperamos de la justicia alternativa. ¿Que se convierta en una instancia pasiva de solución de conflictos, en donde se espera que la ciudadanía se moralice y acuda de forma voluntaria, o un verdadero mecanismo de solución de conflictos interpersonales que se convierta en la primera opción antes

de acudir al sistema judicial tradicional? Resulta paradójico que en Estados Unidos de Norteamérica, no obstante el gran apoyo que existe a los juicios orales, la realidad es que constituye un hecho excepcional, ya que menos de 5 por ciento de los asuntos civiles y penales se resuelve en ellos. Prácticamente toda la maquinaria judicial está dirigida precisamente a evitarlos, recurriendo a métodos alternativos de conciliación, debido a los costos y la incertidumbre que representan.

Del análisis hecho a los distintos estudios llevados a cabo en América Latina podemos ver que han tenido grandes dificultades para su adecuado funcionamiento, por lo que es de esperarse que su instrumentación en nuestro país tenga problemas similares. De acuerdo con dichos estudios, son dos los principales retos que han tenido que enfrentar los países de Latinoamérica. Por un lado, el desconocimiento, y, por el otro, la desconfianza de las personas frente a los MASC.

Para superar estos dos obstáculos, los países de la región han tenido que replantear el carácter voluntario de los MASC y superar la romántica idea de que los medios alternos no se deben ver como mecanismos para reducir la excesiva carga de trabajo de los juzgados y tribunales, sino que deben considerarse como instrumento para fomentar la cultura de la paz y la conciliación entre la sociedad. No obstante, la experiencia de los países latinoamericanos nos dice que la voluntariedad no ha sido una opción. Varios son los países que prevén en su legislación la obligación de acudir a los medios alternos antes de intentar la acción judicial (Argentina, Chile, Perú, Uruguay, Colombia). Incluso, algunos países, como Chile y Perú, que en un inicio consideraron la voluntariedad de los MASC, han transitado a la obligatoriedad.

En tal sentido, ante el bajo impacto que han tenido los MASC en relación con el número de asuntos que se resuelven por la vía judicial, debemos considerar incursionar en su obligatoriedad, para superar los problemas del desconocimiento y la desconfianza de las personas frente a las MASC. No obstante, para que la obligatoriedad de los MASC realmente se convierta en una alternativa, debemos tomar en cuenta un aspecto fundamental, que es su efectividad. Como lo advierte Alejandra Mera: “Si se quiere que los mecanismos alternativos sean una verdadera alternativa de reso-

lución del conflicto, y que no se conviertan en un mero trámite (u obstáculo) antes de acceder al sistema judicial, es necesario que la oferta sea de calidad”. En efecto, si queremos que la ciudadanía considere los MASC como una verdadera alternativa en la solución de su conflictos, en lugar de los juicios lentos y tortuosos de la justicia tradicional, debemos apostar por un servicio de calidad, de tal manera que se prefiera llegar a un buen arreglo, que a un mal juicio.

En tal sentido, debemos cambiar la estrategia que durante 200 años no nos ha funcionado y enfocar toda la maquinaria hacia la mediación. Cambiar la lógica de que los MASC son sólo para asuntos menores sin mayor importancia y extenderlos a la mayoría de los asuntos, de forma que acudir a los tribunales judiciales sea la excepción y no la regla.

Bibliografía

- Arnold, Linda. *Política y justicia. La Suprema Corte Mexicana (1824-1855)*. México, UNAM, 1996.
- Cabrera Acevedo, Lucio. “Orígenes y primeros años de la Suprema Corte de Justicia”, *Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años. 1808-1847*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986.
- Cappelletti Mauro. *Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, FCE, 1996.
- Chacón Corado, Mauro Roderico, “Instituciones no jurisdiccionales conciliación, arbitraje u ombudsman”, en *Justicia y Sociedad*.
- Chaires Zaragoza, Jorge. “El sistema acusatorio vs el sistema inquisitivo. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 20, Cuarta época. 2011.
- “El monopolio del ejercicio de la acción penal y la participación de las víctimas en proceso penal”, *Revista Jurídica Jalisciense*, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara. Año 12, Núm. 1, enero- junio de 2002.
- Chávez Padrón, Martha. *Evolución del juicio de amparo y del poder judicial federal mexicano*. México, Porrúa, 1990.
- Fiarén Guillén, Víctor. “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el ombudsman”, en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994.

- Fix-Fierro, Héctor. Congreso internacional Juicios orales y debido proceso legal. Bases para una reforma judicial y procesal a partir de la experiencia comparada (Alemania-México-América Latina), 28-30 de agosto de 2007. *La Jornada* 28/08/2007 consultado (5/09/2016). <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/29/index.php?section=politica&article=021n1pol>
- Fix-Zamudio, Héctor. "Administración de Justicia", *Anuario Jurídico*, VII-1980, México, UNAM.
- Lima Malvido, María de la Luz. "Problemas políticos criminales a fines del siglo xx", en *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI*. México, Inacipe, 1998.
- López Blanco, Herán Fabio. "La simplificación de los procedimientos", en *Justicia y Sociedad*. México, UNAM, 1994.
- Mera, Alejandra. *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas*. <http://w1.cejamericas.org/index.php/dialogo-nueva-justicia/medios-alternativos-de-conflicto.html>
- Mussetta, Paula. *Entre el derecho y la moral. Un análisis de la mediación como estrategia para la resolución de conflictos*. México, UNAM/FLACSO.
- Ruiz Torres, Humberto Enrique. "La implementación del sistema de justicia oral: éxitos y fracasos". *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 10, Cuarta época. 2009, pp. 75-116.
- Vargas Vivanco, Juan Enrique. "La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica". Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Penal-VII Jornadas sobre Justicia Penal, organizado por la Universidad Autónoma de México. Ciudad de México, 2006.
- "Encuesta para Evaluar la Imagen del Servicio de Impartición de Justicia Federal 2007", Panorama Nacional. <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionhistorica.htm?pageName=informacion%2FimagenServicioImparticionJusticia.htm>
- Octavo informe de Labores 2015. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/3038/1/images/Octavo_Informe_de_Labores_2015.pdf
- Poder Judicial del estado de Tamaulipas <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Mediacion/estadisticas.html>
- Poder Judicial del estado de Sonora http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Estadistica%20Mensual.htm
- Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco <http://ija.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/Estadisticas-Generales-20141.pdf>

12. Atención a las víctimas del delito, su importancia y sus desafíos

DANTE JAIME HARO REYES¹

Antecedentes

Es imprescindible conocer los albores de la humanidad para entender los fenómenos y manifestaciones que han emergido para perpetuarse en los espacios y en los tiempos, o al menos así parece en esta segunda década del siglo XXI para este *estado de cosas*, donde las víctimas asumen una función importante en el escenario. Las interconexiones jurídicas evolucionan a raíz de la dialéctica social, por lo que el mundo de ayer no es el de hoy, y el de hoy no será el de mañana; sin embargo, nuestra realidad exige entender ciertos fenómenos para estar en posibilidad de buscar respuestas que den atención a las necesidades sociales auténticas y sobre todo legítimas. Innegable es la situación crítica por la que pasan aquellas personas que han sufrido algún daño a causa de una conducta antisocial, por otro lado, la respuesta de las instituciones de gobierno a *post criminis*, ha sido puesta bajo la lupa, y los resultados han sido deficientes e infructuosos.

No siempre se le han reconocido sus derechos a la víctima, ni siquiera sus necesidades básicas, con lo que su presencia ha terminado por desvanecerse con el paso de los años y ha permanecido al margen de las cuestiones fundamentales. El reciente interés por las personas en esta condición desde los campos teórico-científi-

1. Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor Investigador Titular del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. El autor agradece el apoyo y asistencia de Miguel Irving Becerra Montalvo.

cos está en desarrollo y el clímax no se alcanza a observar. En ese sentido, la actividad tangible localizada en las estructuras formales, la operatividad institucional, la política pública o el orden jurídico establecido, son elementos de construcción para el funcionalismo estructural del sistema estatal; no obstante, este complejo no ha satisfecho íntegramente las necesidades que se presentan cuando se acude a él.

El protagonismo de la víctima es resultado de estudios en donde se desplazan los conceptos estáticos por una nueva forma de concebir a los actores en el drama penal, es decir, la víctima como participante activa que resiente la conducta antisocial, el perpetrador de esa conducta al que se le llama delincuente y el nexo causal que existe entre ambos, constituyen una dinámica de reflexiones en torno a la génesis del crimen.

Anteriormente, la víctima simplemente no era objeto de preocupación y la atención se enfocaba en el delito y en el delincuente, como menciona Beccaria.² Al quedar asentada en gran medida la esencia del delito y la consecuencia jurídica materializada en una pena de la cual es acreedor el delincuente, no se consideraba relevante enfocarse en la víctima ni conocer a fondo los factores involucrados en el fenómeno criminal ni mucho menos investigar la participación de ésta o su relación con el criminal. Asimismo, el desinterés por conocer y entender a la víctima fue una realidad, y desafortunadamente transcurrió largo tiempo antes de que estas personas tuvieran una justa restitución a su condición particular y humana.

De allí que la Escuela Clásica del Derecho Penal³ enfocaría sus esfuerzos en el hecho criminal y en su autor. Con el paso de los años surgieron nuevos pensamientos, ideas y formas de concebir al mundo; así también, las relaciones jurídicas, en latitudes cien-

-
2. César de Bonnessana, Marqués de Beccaria nació en 1738 y murió en 1794; concibió la obra que se llama *De los Delitos y de las Penas*, en 1764, que causó una revolución intelectual en el derecho penal.
 3. La Escuela Clásica fue la reacción contra la barbarie y la injusticia que el Derecho Penal representaba, procuró la humanización por medio del respeto a la ley, del reconocimiento a las garantías individuales y de la limitación al poder absoluto del Estado. Vid. Luis Rodríguez Manzanera., *Criminología*. 2ª ed. Porrúa, México, 1981, p. 235.

tíficas y abstracciones teóricas pronto florecerían. Como reacción a los clásicos y sus excesos formalistas surge la *Escuela Positivista* representada por autores como Lombroso, Ferri y Garófalo, que se caracterizaría por su apego al método científico. Dichas escuelas tenían perspectivas y aproximaciones diferentes, pero lo que aquí interesa es la dinámica centralista alrededor de las concepciones jurídicas del delito, la pena, la sanción y las medidas, de las cuales se erigen estas principales direcciones del pensamiento, quedando clara la nula atención a las manifestaciones que giran alrededor de la víctima.

Es importante recordar que, si bien en un principio las víctimas eran el foco de atención, contaban con el poder de castigar, ejercían el *ius puniendi*, se cobraban venganzas desmesuradas, después se hizo evidente que no había equilibrio entre el crimen y el castigo, por lo que surgió la necesidad de establecer frenos a la acción particular. El paso de la venganza particular a la pública significaría el fin del protagonismo de la víctima. Después de un largo tiempo, la luz se dirigió a las víctimas: ya no serían más testigos de su propia desgracia, ni volvería a caer en el arca de objetos inertes y el claustro sombrío no únicamente se cristalizaría porque la luz entrara a cielo abierto y por fin las personas afectadas saldrían de ese maldito túnel del olvido.

Así pues, con las aportaciones de Benjamín Mendelsohn (*la giustizia penale; New bio-psychosocial horizons: victimology*) y de Hans von Hentig (*The criminal and his victim*) se crea el espacio para teorizar en una nueva dimensión que se llamará *victimología*. El estudio de la victimología propició un análisis del fenómeno criminógeno, en donde la víctima es considerada un elemento importante que coadyuva a la propia victimización.

Ahora bien, el estrado será compartido por los principales actores: la víctima y el victimario, bajo el mismo reflector en donde los estudiosos criminólogos, filósofos y juristas entrarán en una vorágine intelectual para intentar responder a la problemática jurídica penal. Los estudios que *a posteriori* surgieron, se desplazaban esta vez hacia la víctima: la clasificaron, fue comparada, susceptible de interpretaciones y conclusiones. Autores como Mendelsohn expondrían una diversificación de categorías victimales en razón del grado de participación de las víctimas en el

proceso de victimización, a lo que se llamó *culpabilidad* (por su origen rumano).

Si bien lo relativo a la clasificación de las víctimas y todo lo que ello representaba, fue una nueva área de investigación –la victimología–, considerada como una rama importante de la criminología, su campo de acción no se constriñó únicamente a ello. Es importante recordar lo dicho por Fattah cuando establece un comparativo diacrónico de estas importantes disciplinas al respecto: “En la actualidad, es justo decir que el estudio de las víctimas de delitos se ha convertido en una parte integral de la criminología”.⁴

En esta tesitura, el estudio integral del fenómeno antisocial será la base en nuestros tiempos. De igual manera, el autor manifiesta el alcance de la importancia que tiene el que la criminología haya reconocido a las víctimas, a la vez que hace una aproximación a la desatención en que se tuvo históricamente a este sector vulnerable:

Hoy en día, la necesidad de la criminología de estudiar a fondo las víctimas de la delincuencia puede parecer obvia e incontrovertible. Puede parecer sorprendente, por lo tanto, que una necesidad tan obvia haya escapado a la atención de los criminólogos durante más de un siglo. Pero no es raro que los científicos sociales olviden lo obvio.⁵

Es así que Neuman alude a Hentig cuando habla de una relación simbiótica de la víctima y los factores involucrados para la existencia del delito: “[...] toda víctima y de los factores que provocan su existencia; de actitudes que precipitan el delito o la acción delictiva, pero también de la necesidad de resarcimiento no sólo económico sino moral y espiritual”.⁶

La dimensión moral vista como un hecho histórico está puesta de relieve. En este plano, el Poder Público tiene la obligación de

4. Ezzat Fattah, “Victimología: Pasado, Presente y Futuro: traducción y notas de María del Mar Daza Bonachela”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, España, RECPC núm. 16-r2, 2014, p. r2:5.

5. *Ibidem*.

6. Elías Neuman, *Beniamin Mendelsohn: precursor de la autonomía científica de la Victimología*. *Revista de Ciencias Penales Iter Criminis*, México, número 7, Tercera Época, 2006, p. 132.

reponer ese estado legítimo en toda organización pacífica formada por las reacciones transversales que influyen en la creación y la consolidación de derechos. En este orden de ideas, la magna *Declaración*⁷ señala en su artículo inicial que: “[...] Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Del mismo modo, es preciso traer a la memoria lo dicho por el español Peces-Barba cuando presenta un acercamiento a los derechos fundamentales, en donde refiere la esencia de la dignidad humana: “El análisis histórico confirma que el desarrollo de la dignidad humana en que consisten los derechos fundamentales arrancan de cuatro valores, libertad, igualdad, seguridad y solidaridad”.⁸

Tales valores permiten vivir como seres humanos, con ejercicio pleno de capacidades y libertades, con la expectativa de un proyecto de vida. De allí que sea necesario realizar una introspección en todos los órdenes que conforman un Estado democrático regido en primacía por una norma fundamental, situación que requiere la revisión del despliegue de acciones obligadas para dar un mejor servicio a las personas que sufrieron un delito, porque se han quebrantado, no sólo el orden y la paz pública, sino lo que se observaba como hechos aislados y específicos se han transformado en hechos que han penetrado en la generalidad, es decir, son causas de ofensa social, porque el hombre ya no es solamente un individuo aislado que actúa en beneficio de un interés particular. Aquí conviene recordar a Víctor Sánchez en su exposición acerca de la moral: “La moral sólo puede surgir –y surge efectivamente– cuando el hombre deja atrás su naturaleza puramente natural, instintiva, y tiene ya una naturaleza social; es decir, cuando ya forma parte de una colectividad”.⁹

-
7. Declaración Universal de Derechos Humanos (Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217A (III), de 10 de diciembre de 1948).
 8. Gregorio Peces-Barba, *Lecciones de Derechos Fundamentales*, de Asís Roig, Barranco (cols.) Dykinson, España, 2004, p. 35.
 9. Adolfo Sánchez Vázquez, *Ética*, Debolsillo, México, 2006, p. 35.

Adicionalmente, la marginación de la víctima es un asunto que no se ha solucionado, todavía queda mucho por trabajar en el fortalecimiento de capacidades y nuevos conocimientos, para brindar un adecuado servicio.

No obstante, la formas de actuar en contextos reales promueven nuevas perspectivas. Desafortunadamente algunas veces son resultado de verdaderos cataclismos, como lo fue la destrucción ocasionada durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que la Organización de las Naciones Unidas se creó para prevenir conflictos y dialogar para llegar a acuerdos y lograr la paz. La perspectiva internacional creó las condiciones para profundizar en los estudios sobre los estragos y las ruinas que trajo consigo todo el desastre bélico; por consiguiente, una constelación internacional proteccionista exploró nuevos horizontes filosóficos, nuevos bloques jurídicos, nuevas jurisdicciones, unidos en. Las naciones emprenderían un arduo trayecto para dar respuesta a las manifestaciones humanitarias, con el ser humano como rector de toda acción asistencial.

Ciertamente se ha cuestionado el olvido de las víctimas y se le ha atribuido a diferentes elementos: nuestra proyección en el criminal y la atracción por su acción, o también algunos refieren el miedo que se le tiene, la negación de la víctima, entre otras teorías; aun así es inaceptable el abandono que se ha dado a estas personas vulnerables. Rodríguez Manzanera ha dicho al respecto:

El olvido inexplicable de la víctima del delito ha sido muy notorio y perjudicial en el desarrollo de las ciencias penales y criminológicas, generalmente se ha puesto atención al criminal, al que se estudia, castiga, protege, reglamenta, clasifica, en tanto que a la víctima se le ignora de la forma más absoluta.¹⁰

Como se ha visto, históricamente la travesía de la víctima por el derecho penal ha sido fugaz y débil a la vez. Los derechos y garantías judiciales se relacionaban con el imputado; además, la víctima no sólo estaba en las sombras, sino que había un flagrante irrespeto a sus derechos humanos, tanto que la necesidad de rei-

10. Luis Rodríguez Manzanera, *Criminología*. 2ª ed. Porrúa, México, 1981, p. 72.

vindicar los derechos que le fueron no reconocidos o negados es un debido reconocimiento de ello. Hoy en día se sabe de las innegables responsabilidad y obligación moral de dar un trato justo a estas personas.

Problemática actual

En el consenso internacional se plantean asuntos que son auténticos debates que parecieran desfasados, pero no es así. Quizás el ejemplo idóneo para el desarrollo del presente trabajo sea la cuestión de las víctimas; sin embargo, el impulso que se ha generado, en cierto grado ineficaz, a la atención victimológica es notorio y de nueva cuenta hay preocupación por mantener las condiciones para la protección y el ejercicio de los derechos humanos, si bien ahora con un escenario de igualdad de derechos y garantías para los intervinientes esenciales.

En cuanto a nuestro sistema jurídico mexicano, tiene toda una estructura para actuar dentro de la legalidad y, si nos trasportamos al ámbito de la acción, la jurisdicción es un componente valioso del que no podemos prescindir, así como de los demás presupuestos para establecer una relación jurídica efectiva. Aun así, para no caer en dogmatismos jurídicos formalistas, ni tampoco en una teorización cognitiva abstracta, mencionaré las prácticas que han tocado el espectro tangible de la atención a las víctimas y que ha sido ejecutadas por la maquinaria estatal. Es inevitable contar con una concepción clara de lo que se debe entender por víctimas. De suma importancia es la aportación de las Naciones Unidas al respecto:¹¹

[...] las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales como consecuen-

11. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

cia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador, e independientemente de la relación familiar entre éste y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Es ésta una declaración valiosa en el plano internacional, ya que los Estados miembro poseen las bases esenciales para desarrollar toda una estructura alrededor de la significación de la palabra víctima; por ende, las construcciones en el derecho interno serán conforme a las disposiciones internacionales, en un sentido enunciativo mas no limitativo.

Esta primera aproximación jurídica tiene la finalidad de hilar el sentido de las bases jurídicas existentes, con los instrumentos de derecho disponibles que permiten superar las condiciones en las que se encuentran las víctimas, en un Estado que se ha visto rebasado, no únicamente en su capacidad preventiva criminal, sino también técnica en la atención y la protección a las víctimas.

Lo siguiente se precisa a fin de reflexionar acerca de la perspectiva integral que debe proteger el Estado. Como bien se dijo con anterioridad, se ha creado una tipología de la víctima en razón del grado de intervención o participación de ésta en la concreción del hecho victimizante. Así, también encontramos que hay una clasificación fundamental en función de la víctima de delito o aquella que ha padecido una violación a sus derechos humanos. Sin embargo, dicha distinción jurídica es atendida en forma general en el ordenamiento jurídico mexicano, para lograr el acceso a la justicia, trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia a aquellas personas que tengan el carácter de víctimas.

En nuestro país existe una plataforma política y jurídica que sirven de base para el direccionamiento de la realización de un proyecto nacional, cuyo ideal es el desarrollo de la sociedad en el pleno respeto a los derechos fundamentales. Un instrumento relevante para el análisis lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que incluye en su primer objetivo nacional tener un

México en Paz. Por consiguiente, en la parte de Derechos Humanos expresa:

La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Además, observar los contextos sociales y políticos como causas para la producción de leyes, constituye un acercamiento de las necesidades fácticas que presenta la sociedad, en este caso, por ser un eje esencial para esta problemática, es la Ley General de Víctimas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 2013. Una parte destacable es la exposición de motivos, que inicia de la siguiente manera:

México vive una creciente inseguridad pública y expansión del crimen organizado que, además de haber incrementado significativamente los delitos depredatorios y las denuncias y quejas por la impunidad que en muchos de ellos se genera, ha propiciado diversas expresiones sociales de hartazgo, inconformidad, dolor, miedo, reprobación e indignación contra la forma en que las autoridades públicas se conducen ante los reclamos legítimos de la sociedad, particularmente de aquellas personas que han sido victimizadas por delitos o violaciones de sus derechos humanos.

De lo anterior se desprende la inexistencia de una articulación para una legítima atención a las víctimas de delitos, desde el primer contacto que tienen con las autoridades del gobierno, así como con las instituciones y los organismos que tienen la función de protegerlas, proporcionar ayuda, asistencia y atención, derechos que serán analizados a la luz de la legislación.

En ese sentido, la Ley Estatal de Atención a Víctimas¹² señala que:

12. Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, publicada en el *Periódico Oficial el Estado de Jalisco*, el día 27 de febrero de 2014.

Las víctimas recibirán ayuda oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades, proveyendo artículos de primera necesidad, atención médica y psicológica de emergencia, y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda inmediata se proporcionarán garantizando siempre un enfoque transversal y diferencial, procurando que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Los servidores públicos deberán brindar información clara, precisa y accesible a las víctimas y sus familiares, sobre cada una de las garantías, mecanismos y procedimientos que permiten el acceso oportuno, rápido y efectivo a las medidas de ayuda contempladas en la presente Ley.

Por lo tanto, en materia de víctimas es necesario analizar la problemática de forma integral. Nuestra entidad federativa, Jalisco, tiene un índice delictivo de 61 506,¹³ únicamente en lo correspondiente de enero a junio de 2016, y los presuntos delitos reportados pueden involucrar a una o más víctimas u ofendidos, o afectar más de un bien jurídico. Mediante la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015, en el año 2014, las víctimas de delitos que se registraron por cada 100 000 habitantes en la entidad fueron 31 375; se estima que 59.6% de la población de 18 años y más en Jalisco considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja a la entidad.

Las víctimas tienen una relación indivisible con la parte de seguridad pública, y esta función está a cargo del Estado según lo consigna el Artículo 21 constitucional. El diseño de políticas públicas con enfoque especializado y diferenciado para el acceso pleno a la justicia y la actuación para brindar atención integral a las víctimas puede generar un efecto inverso al deseable, es decir, en lugar de ser las instituciones estatales un empoderador para que la víctima supere su condición, son ellas mismas a través de

13. Cifra obtenida de la página oficial del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

sus intervinientes las que victimizan. Lo anterior quiere decir que el proceso violatorio de derechos se institucionaliza, por lo que es imperativa una sensibilización profunda que pueda cambiar prácticas inoportunas e inadecuadas. Como se aprecia, también es un fenómeno multifactorial, pues la falta de recursos humanos y financieros obstaculiza, en gran medida, una atención eficiente e inmediata.

La ausencia de instrumentos jurídicos en la procuración de justicia es crucial, pues impide consagrar todas las pretensiones morales con la fuerza del derecho, lo cual es inaceptable en un Estado democrático. Constituye una justa reclamación para las víctimas del delito, ya que el tiempo para su rehabilitación es medido por la justicia al reconocer que puede quedar impreso para toda la vida el hecho victimizante. La deficiente atención brindada, la perspectiva de inseguridad y desconfianza en el gobierno, constituyen un riesgo en los valores, principios y derechos dentro y fuera del territorio; asimismo, las garantías fundamentales, como la de una expedita impartición de justicia, pronta, completa e imparcial, se hacen efectivas plenamente con un acompañamiento que proporcione ayuda, asistencia y atención para fortalecerlas y que logren sobreponerse a las necesidades urgentes, con mecanismos ágiles y sencillos que sirvan para restablecer los derechos y coadyuven a alcanzar una vida digna.

Marco normativo

El ordenamiento jurídico mexicano se constituye por una extensiva y especializada legislación. La cuestión de atención a víctimas debe tratarse con la importancia jerárquica normativa desde nuestra norma fundamental que vivifica el derecho a su máxima expresión en la organización política- jurídica. Mediante la reforma paradigmática de 10 de junio de 2011 en su Artículo primero se resalta el explícito reconocimiento de los derechos humanos a través de la convencionalidad, pero también la obligación constitucional que tiene el Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos,

[...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el Artículo 20, apartado c, del mismo ordenamiento señala el catálogo de derechos de las víctimas u ofendidos, de forma específica, resaltan las fracciones primera y tercera, que a la letra dicen:

[...] I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

En concordancia el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, en su artículo 109 señala entre los derechos principales los siguientes:

[...] A contar con información sobre los derechos que en su beneficio existan, como ser atendidos por personal del mismo sexo, o del sexo que la víctima elija, cuando así lo requieran y recibir desde la comisión del delito atención médica y psicológica de urgencia, así como asistencia jurídica a través de un Asesor jurídico; [...] A ser tratado con respeto y dignidad.

Así también, la Ley General de Víctimas, en su capítulo segundo “*De los Derechos de Ayuda, Asistencia y Atención*”, menciona en el artículo octavo:

[...] Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal

de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Esta ley tiene base en un llamado a la autoridad para asegurar de forma íntegra los derechos de ayuda, asistencia y atención que tienen, entre otros, las víctimas. Contiene todo un sistema de interrelación llamado Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que involucra a los tres órdenes de gobierno y a diversos sectores sociales con el objetivo brindar una esfera proteccionista integral a las víctimas.

En Jalisco, la Ley de Atención a Víctimas, en su artículo segundo, párrafo primero, puntualiza claramente el interés en reconocer los derechos a la víctima y garantizarlos, con una amplitud general que no abarca únicamente la legislación local interna, sino que trasciende las fronteras, para asegurar en lo posible la protección a estas personas, sin discriminación alguna:

Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en la Constitución General, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado de Jalisco y demás ordenamientos jurídicos que reconozcan derechos humanos.

[...]

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se tiene la Declaración sobre los Principios fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985; los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005; el Manual de justicia sobre el uso y aplicación de la declaración de principios básicos de justicia para víctimas de

delitos y abuso de poder. También cabe destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta constelación internacional jurídica forma un bloque de observancia obligatoria, a fin de lograr la dignificación y el reconocimiento de los derechos de las víctimas. De acuerdo con la debida importancia que tiene la asistencia victimológica, para la víctima y su familia, Marchiorino dice, con una sencilla pero contundente declaración, el objeto de ésta: “[...] atenuar las graves consecuencias que deja el delito en la víctima y en su familia”.¹⁴

Análisis propositivo

Considero que la atención que reciben las víctimas es un asunto trascendente, así como un tema de gran sensibilidad que involucra a los poderes públicos y a las instituciones de gobierno, así como a toda autoridad para que se respeten los derechos en sus respectivas competencias. La línea tenue que hay entre la seguridad pública y las víctimas, no debe centrarse en un uso excesivo y reactivo del poder punitivo, por el contrario, necesita fortalecer sus piezas estratégicas, como lo es la atención integral victimológica. Últimamente, la Fiscalía General del Estado de Jalisco se ha preocupado por promover nuevos y mejores instrumentos jurídicos que den protección efectiva a las víctimas, como lo es el Protocolo de Atención Integral a Víctimas del Delito publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el día 10 de septiembre de 2016, que cubre un vacío importante en materia de víctimas.

En este protocolo se queda consagrado el ideal de justicia, que consigna los principios de dignidad humana, buena fe, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, a la vez que delimita con claridad en qué consiste la atención integral y cómo se accede a ésta, mediante un mecanismo que mejore el acceso a la justicia y

14. Hilda Marchiori,, *Los procesos de victimización. Avances en la asistencia a víctimas*, ponencia presentada por Hilda Marchiori en el Congreso Internacional de Derecho Penal en el Instituto de investigaciones jurídicas.

garantice la seguridad de las víctimas. De esta manera se estrecha el vínculo entre gobierno y ciudadanía.

Este protocolo es de orden público, de interés social y observancia obligatoria en todo el estado de Jalisco. Entre sus finalidades está la de armonizar la actuación de los servidores públicos que tienen contacto directo con víctimas que hayan sufrido de un delito, para que procedan con estricta legalidad, rectitud, integridad y honradez, así como para que reconozcan y garanticen los derechos de ayuda, asistencia y atención que les asisten y que deben ser interpretados con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por México, la Ley General de Víctimas y demás leyes federales y locales aplicables, teniendo previsto que el Estado es el ente destinado a cumplir con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con base en la dignidad de la persona.

Asimismo, se hace referencia a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1985; y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer Recursos y obtener Reparaciones, resolución aprobada en 2005 por la misma organización de naciones, instrumentos internacionales que constituyen la base del estándar internacional sobre las víctimas y sus derechos; obligaciones en materia de derechos humanos que asumió México ante los sistemas de protección universal e interamericano.

Surge la necesidad de trabajar en conjunto para instrumentar un protocolo mediante el cual se logre mejorar el servicio, marcando las directrices que se deben seguir en la atención a víctimas en el estado de Jalisco, que sirva de guía para que en el trabajo que se desarrolle, en todo momento prevalezca el respeto irrestricto de los derechos humanos, basado en un enfoque especial y diferenciado.

El Protocolo debe ser observancia obligatoria para los servidores públicos adscritos a la Fiscalía General del estado de Jalisco que intervienen en la atención a víctimas del delito, teniendo por objeto:

Orientar el actuar de los servidores públicos de la Fiscalía en lo que respecta a sus deberes cuando brinden atención a las personas que tengan el carácter de víctimas del delito, haciéndoles de su conocimiento todos aquellos derechos que la normatividad de la materia les concede, considerando en todo momento que la atención sea digna, respetuosa, eficiente, cálida y profesional, con un enfoque integral.

El Protocolo tiene por objetivos los siguientes:

- I. Atención inmediata para contrarrestar los efectos negativos que padezcan las víctimas.
- II. Identificar las necesidades inmediatas de las víctimas para salvaguardar su integridad física y emocional.
- III. Contener el estado de crisis de las víctimas a efecto de que puedan superar o enfrentar los trastornos emocionales.
- IV. Ser eficaces y eficientes al brindar los servicios victimológicos.
- V. Evitar la victimización secundaria, otorgándoles la atención integral de manera oportuna.

Por lo tanto, el presente instrumento busca homologar las actuaciones y actividades de los servidores públicos pertenecientes a la Fiscalía de la entidad de Jalisco, lo que proporcionará una herramienta básica y efectiva en el campo de aplicación al que se encuentran expuestos por la naturaleza de sus actividades. Con este tipo de acciones se busca reafirmar la credibilidad de las instituciones, que la sociedad les otorgue su voto de confianza y seguridad a quienes servirán con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Siendo el Estado el agente regulador, es imprescindible el despliegue de acciones y actividades que permitan optimizar la atención a aquellas personas cuyos derechos fueron lastimados por conductas delictivas, y así devolver la tranquilidad y la seguridad que vivían con anterioridad a los hechos victimizantes, considerando que las instituciones y las personas que las representen tengan una actitud consciente y sensible frente a las personas vulnerables que acuden buscado auxilio y ayuda.

En efecto, lo que justifica la razón de ser del Estado es la prestación de los servicios públicos, pero cuando el es deficiente en esas prestaciones hay un compromiso de responsabilidad que lo

obliga a reparar las omisiones o acciones mal encauzadas. De allí que la atención a las víctimas sea un servicio público que debe ser atendido de manera integral y sensible. Sin duda, hace falta mucho por hacer, el camino es largo; sin embargo, también es cierto que se han dado los pasos en la dirección correcta.

Bibliografía

- Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2016.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- Fattah, Ezzat. "Victimología: Pasado, Presente y Futuro" (traducción y notas de María del Mar Daza Bonachela). *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, España, RECPC núm. 16-r2, 2014.
- Marchiori, Hilda. "Los procesos de victimización. Avances en la asistencia a víctimas", ponencia presentada por Hilda Marchiori en el Congreso Internacional de Derecho Penal celebrado en el Instituto de Investigaciones jurídicas. Disponible: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2506/10.pdf>
- Neuman, Elías. "Benjamin Mendelsohn: precursor de la autonomía científica de la Victimología". *Revista de Ciencias Penales Iter Criminis*, México, número 7, Tercera época, 2006.
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/>
- Las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/index.html>
- Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 2013.
- Ley de Atención a Víctimas del estado de Jalisco, que entró en vigor el 29 de marzo de 2014.
- Peces-Barba, Gregorio. *Lecciones de Derechos Fundamentales*, de Asís Roig, Barranco (cols.), Dykinson, España, 2004.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018.

Protocolo de Atención Integral a Víctimas del Delito, publicado en el

Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 10 de septiembre de 2016.

Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminología*. 2^a ed. Porrúa, México, 1981.

Sánchez Vázquez, Adolfo. *Ética*, Debolsillo, México, 2006.

13. Del discurso político y retórico de la seguridad: hacia una gestión más eficiente. Reflexiones sobre el tercer principio del buen gobernar en Guadalajara

MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY¹

El pensamiento abierto es la capacidad de pensar colocándose en el lugar de cualquier otra persona.
¿Qué es la política?,
Hannah Arendt, 1997

Introducción

La seguridad es uno de los grandes desafíos que los gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) deben enfrentar, en un contexto donde las diversas expresiones de la violencia y la delincuencia siguen siendo de las principales preocupaciones de la ciudadanía, como ya se ha venido constataando en diversos estudios.² Al respecto hay señalar que, en materia de seguridad, en su territorio los municipios pueden y deben desarrollar directamente y en colaboración con otros órganos de

-
1. Profesora-Investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
 2. Véase las diversas encuestas de percepción realizadas por *Jalisco Cómo Vamos. Observatorio de Calidad de Vida* y especialmente los resultados de la encuesta 2014, disponibles en <http://www.jaliscocomovamos.org/wp-content/uploads/2014/08/04-Seguridad1.pdf>

la administración del Estado, políticas, programas, estrategias y capacidades en seguridad ciudadana, prevención de las violencias y el delito, así como en el fomento de la participación ciudadana y la convivencia pacífica para facilitar el camino hacia la construcción de ciudades seguras, justas, equitativas y democráticas.

Por ello se vuelve tan relevante poder profundizar en la comprensión del conjunto de propuestas que en la materia han venido externando, primero los candidatos, luego los hoy alcaldes de la ZMG de Movimiento Ciudadano (MC), liderados por el presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez y quienes han planteado como parte de su plataforma política y uno de sus principales ejes rectores de acción para el periodo 2016-2018, el modelo *Ciudad Segura. La ciudad que queremos*. En este capítulo, por restricciones de extensión, se anotarán algunos antecedentes de la difusión y la socialización que del modelo hicieron estos actores políticos, así como sus principales planteamientos; y, por otro lado, se plantearán cuatro primeras reflexiones críticas del modelo a la luz de la información a la que se pudo acceder para conocer más a fondo de qué y cómo están formulados los objetivos, alcances, posibilidades y desafíos de *Ciudad Segura*. La intención de esta contribución es aportar elementos para realizar un urgente debate abierto y constructivo que nos debemos sobre el tema y que posibilite el consenso en la diferencia entre los muy diversos sectores sociales de la ZMG para la formulación de una política pública de seguridad que logre una gestión territorial con estándares de calidad, respetuosa de los derechos humanos y promotora del ejercicio sustantivo de la ciudadanía.

Los antecedentes

El 27 de abril de 2015, el entonces candidato de MC a la alcaldía de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, junto con los demás candidatos del mismo partido, presentaron el modelo *Ciudad Segura. Hacia un Nuevo Modelo Metropolitano de Seguridad*, en el que, se afirma, se trabajó durante un año y medio en conjunto con Alianza Ciudadana, la Red Global de Ciudades Seguras de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Gobierno Municipal de Tlajomulco

de Zúñiga. El modelo *Ciudad Segura* se sometió también al análisis de especialistas de la Universidad de Guadalajara, el ITESO (Universidad Jesuíta de Guadalajara), la Universidad Panamericana, el Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey-Campus Guadalajara y la Universidad Enrique Díaz de León. Este modelo plantea ejes y acciones específicos para responder a los principales problemas que impiden que la ZMG pueda convertirse en una ciudad segura. En esta misma sesión del 27 de abril, llevada a cabo en el hotel Holiday Inn Guadalajara Select, el propio Alfaro afirmaba que “en tres años, cuando terminemos nuestra administración, regresaremos la paz y la tranquilidad a Guadalajara”, y aseguraba que “no habrá visiones aisladas en materia de seguridad y no se tendrá jamás compromisos con quienes han golpeado a la ciudad”. Luego de proyectar el capítulo 5 del documental *Guadalajara del Abandono a la Esperanza*, los candidatos expusieron los alcances del modelo que –se afirmaba– durante un año se instrumentó como programa piloto en Tlajomulco de Zúñiga, y donde se redujo 16% de los delitos del fuero común en tan sólo 12 meses y, desde 2010 a 2014, se redujeron en 58% los delitos por cada mil habitantes.³

Dado que en esta presentación del 27 de abril no hubo espacio para preguntas o intercambio de opiniones entre los ciudadanos y los candidatos (literalmente presentaron y se fueron) para poder profundizar en los posibles alcances de la propuesta presentada, hemos tenido que buscar información por otras vías, para comprender mucho más a fondo el modelo metropolitano de seguridad que los candidatos presentaron aquel día. Al respecto, vale la pena decir que no podemos afirmar que no exista un documento más amplio donde claramente se pueda observar ya un diseño institucional y de política pública de seguridad más acabado para el municipio de Guadalajara y el conjunto de la ZMG. Sin embargo, lo cierto es que en las investigaciones y consultas que realizamos no encontramos nada similar y nuestras fuentes confirman que

3. Cfr. Datos incluidos en la presentación de power point *Ciudad Segura. La ciudad que queremos*, disponible en <https://es.scribd.com/doc/263291915/Presentacion-de-Ciudad-Segura>

no existe algo así todavía. En ese sentido, esta contribución se ha realizado con la documentación a la que se ha podido acceder y que se reduce fundamentalmente a tres insumos: la presentación en *Power Point* que se presentó el 27 de abril titulada “Ciudad Segura. La ciudad que queremos”; otra presentación en *Power Point* titulada “Ciudad Segura. Hacia un Nuevo Modelo Metropolitano de Seguridad”, fechada el 9 de septiembre de 2013, suscrita por el gobierno de Tlajomulco de Zúñiga, ONU Hábitat Red Global de Ciudades Seguras y Alianza Ciudadana;⁴ y el blog de Enrique Alfaro, específicamente en la parte de “Propuestas, Ciudad Segura”.⁵

Las principales aspiraciones del modelo *Ciudad Segura. La ciudad que queremos*, se resumen de la siguiente manera:

Una ciudad en la que somos libres y convivimos en un entorno de confianza; es donde la equidad propicia interacciones más humanas porque ofrece oportunidades para todos; es justa y la vivimos sin miedo; es donde el respeto a los derechos humanos es un valor compartido; en ella todos somos corresponsables, damos nueva vida y más significado al espacio público porque es donde nos encontramos todos y crecemos; es donde vivimos en una cultura de paz y legalidad; en la ciudad segura que queremos, nos cuidamos unos a otros y confiamos en la protección que nos brinda el gobierno; se construye desde el hogar, mediante la integración de las familias y la sana convivencia con los vecinos en su entorno; los niños y jóvenes gozan de oportunidades para estudiar, crecer y trabajar; las mujeres son respetadas y valoradas en igualdad; tiene un cuerpo de policía con valores, profesional, bien pagado, comprometido, cercano a la comunidad y orientado al servicio de los ciudadanos; tiene infraestructura, equipamiento y tecnología de punta adecuados para desarrollar estrategias efectivas de seguridad; la ciudad segura se construye con la participación de todos, coordinación metropolitana,

4. Disponible en el blog de Enrique Alfaro, <http://enriquealfaro.mx/principios/ciudad-segura>

5. A propósito de la falta de información valga comentar que el día 3 de noviembre de 2015, la autora de este artículo fue invitada al Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México y coordinado por Sergio Aguayo, como comentarista de la conferencia que impartió el presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, titulada “La seguridad tapatía: el proyecto del nuevo gobierno”. Para este evento, no se entregó a los comentaristas ningún documento previo que permitiera conocer más a fondo el proyecto del nuevo gobierno. Puede consultarse la retransmisión de este evento en <http://violenciaypaz.colmex.mx/index.php/conferencias/2015/resumen-2015>

valores, sobre todo, honestidad, diseño de políticas públicas desde la perspectiva de seguridad humana y estrategias integrales de prevención.⁶

En el *blog* de Enrique Alfaro se documentan de manera general las seis estrategias centrales que componen este modelo metropolitano de seguridad y las líneas de acción que les darían sentido y que acá reproducimos para entender mejor el contexto de las reflexiones críticas que presentamos en el próximo apartado.⁷

1. Coordinación y Policía Metropolitana

- Policía Metropolitana, con mando único en la metrópoli. Promoveremos la creación de un Organismo Público Descentralizado (OPD) que servirá para diseñar y homologar las políticas de seguridad en la ciudad, entre ellas, la creación de una Policía Metropolitana. Esta entidad funcionará con un esquema de coordinación y capacidad de respuesta articulada, sólida y consistente. Es decir, se fortalecerá el estado de fuerza, unificando los criterios de operación, comunicación, reacción inmediata y presupuestos.
- Participación ciudadana para la seguridad. Impulso a la integración de un Consejo Consultivo Metropolitano de Seguridad, para proponer y evaluar las políticas en materia de seguridad. Estará formado por ciudadanos, académicos y representantes de la sociedad civil organizada.
- Gabinetes metropolitanos multidisciplinarios. Su finalidad es proponer políticas públicas metropolitanas para la prevención con criterios transversales; estarán conformados por organismos de la sociedad civil, académicos y líderes sociales, y serán coordinados por los presidentes municipales de la ciudad. Los gabinetes multidisciplinarios propuestos son los siguientes: Prevención y salud; Participación ciudadana; Conectividad y espacios públicos sustentables; Derechos humanos, inclusión social y género; Justicia alternativa; Desarrollo económico; Cultura, recreación y deporte; y Educación.

6. Disponible en <http://enriquealfaro.mx/noticias/presenta-enrique-alfaro-propuesta-de-ciudad-segura>

7. *Ídem.*

- Nuevas demarcaciones para la seguridad. División del territorio de la ciudad por cuadrantes. Se propone crear un sistema de cuadrantes sin las limitaciones y los obstáculos que representan los territorios de los ocho municipios del área metropolitana. Los cuadrantes se definirán en función de las problemáticas sociales, las condiciones de marginación y los precursores de la violencia existentes en cada zona del territorio. Estarán vinculadas con la estructura funcional por demarcaciones que determine la ciudad.
- Policía de proximidad comunitaria. Un policía cercano a la gente se integra a la comunidad. Su presencia permite un conocimiento cotidiano y de primera mano de los problemas del entorno. Genera confianza y mecanismos de respuesta comunitaria con los ciudadanos. Propicia nuevas relaciones en el barrio, obtiene información relevante para la seguridad y propone estrategias para el autocuidado y la prevención.
- Capital privado. A través de un nuevo pacto social, se propone involucrar a los empresarios por medio de aportaciones financieras y con recursos humanos específicamente orientados a la educación y la mejora de la policía. La infraestructura de las empresas servirá como un pilar para la captación, la contratación y la capacitación de nuevos policías.

2. Inversión prioritaria en prevención

Actualmente, la ciudad destina 1.74% de su presupuesto total a las tareas de prevención. El modelo de Ciudad Segura propone gestionar y reorientar el gasto tradicional en reacción y lo focaliza en acciones de prevención, atacando las causas originales del delito. Se orienta a programas culturales, de recreación, deportivos, educativos, la recuperación del espacio público e imagen urbana. Promueve la inversión en nuevas tecnologías y racionaliza la inversión en armamento y equipo. Nuestro compromiso es lograr que en el primer año de gestión, 10% de todo el presupuesto de los municipios se destine a la prevención de las causas del delito. La meta de mediano plazo es alcanzar 30% del gasto total invertido con enfoque a la prevención, en un lapso máximo de cinco años. Las propuestas son:

- Ahorros para invertir en la prevención. A partir de los ahorros que se generen en el municipio mediante políticas de austeridad, manejo eficiente de los recursos y combate a la corrupción, la metrópoli dispondrá de \$1 500 000 adicionales para ser invertidos en programas para la prevención del delito y sus causas. Guadalajara dispondrá de \$600 millones; Zapopan, \$400 millones; Tlaquepaque, \$300 millones; y otros municipios de la conurbación, \$200 millones.
- Reorientación de fondos a la prevención. Se gestionará la reorientación de fondos federales, como el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun), el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y DF (FASP) y Fondo Nivel Financiero (antes Fortamun), para que la orientación del gasto destinado a tareas de prevención se pueda incrementar de manera significativa.
- Asociaciones para la prevención. Buscaremos la participación de nuevas fuentes de financiamiento a través de asociaciones público privadas, que permitan desarrollar las iniciativas comunitarias orientadas a la construcción y el fortalecimiento del tejido social.

3. Enfoque de prevención

Impulso a un *modelo de Ciudad Segura* en el que la prevención sea la prioridad. No podemos seguir combatiendo la inseguridad sólo con armas, reacción y represión, ya que no se dirigen a la solución de fondo de los problemas. Los modelos de ciudad segura con mayor éxito han seguido estrategias que se basan en la construcción de relaciones interpersonales y comunitarias más sólidas, aliento a la formación ciudadana, así como el desarrollo de vínculos de confianza con las autoridades y la fuerza policial.

- Diagnóstico y estrategias participativas. En conjunto con la sociedad se realizan diagnósticos por zonas de la ciudad para recoger y analizar datos que permitan reconocer la problemática, su importancia y sus características. Con base en ellos se diseñan e instrumentan estrategias locales consensuadas de prevención de la violencia y la delincuencia.

- Grupos vulnerables. Integrar a niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores, en el modelo seguro de la ciudad, que erradique la violencia y proteja sus derechos fundamentales mediante políticas y programas de gobierno. Se centrará en dos estrategias: la primera comprende campañas de sensibilización, talleres educativos, y procesos participativos; la segunda, orientada a la mejora del entorno físico de la ciudad, de modo que sea cada vez más segura.
- Centro dinámico de control, comando, inteligencia y vigilancia. Estableceremos un sistema que vincule de manera eficiente el cuerpo de video-vigilancia, los elementos de información y las acciones de necesarias para la prevención y el combate del delito.
- Programa de educación y alfabetización. Instrumentaremos un programa para erradicar el analfabetismo y el rezago educativo, mediante la puesta en marcha de centros de aprendizaje distribuidos en la ciudad.
- Fomento a la vida saludable. Desarrollaremos programas de manejo del estrés, el sedentarismo y el encierro, mediante acciones de educación y la activación física en los espacios públicos, orientadas a la disminución de prácticas violentas.

4. Espacio público

El espacio público digno es el elemento que llama, integra y une a la sociedad. Es la amalgama para una ciudad que por años ha seguido un patrón de crecimiento que segrega y marca las diferencias sociales y económicas, origen de actitudes hostiles y conductas violentas. El nuevo modelo de ciudad da fuerza y realza la importancia de lo público para asegurar condiciones de igualdad.

- Diagnósticos participativos. Elaboración de diagnósticos en las zonas más conflictivas de la ciudad y con mayores carencias en el espacio público. Convocaremos a grupos diversos por barrios y colonias, para identificar qué elementos valoran del lugar y definir cuáles sitios se deberían intervenir y cómo.
- Intervención comunitaria. Realizaremos actividades para recuperar espacios públicos seleccionados mediante los diagnósticos participativos. La comunidad decide y el gobierno actúa con ellos para resolver problemas.

- Actividades al aire libre. Instrumentación de programas en los espacios abiertos que serán continuos, complementarios e incluyentes. Podrán contar con el apoyo de profesores e instructores especializados, para llenarlos de renovada vida en comunidad.
- Red de parques y circuitos verdes. Con especial acento en las áreas de la ciudad con significativa deficiencia de espacios verdes, identificaremos colectivamente los lugares con potencial para ser convertidos en parques e integrarlos en circuitos y redes de áreas verdes, vinculadas a oferta cultural.

5. Cultura de paz, derechos humanos y participación

Para crear un modelo de ciudad segura es necesario fomentar una cultura de paz a través de acciones, valores y actitudes que sirvan para construir comunidad mediante el diálogo, la colaboración y la inclusión entre personas, que permita atacar los orígenes de la violencia. La cultura de la paz es solidaridad, educación, desarrollo de oportunidades, respeto a los derechos humanos, igualdad entre los géneros, participación en la toma de decisiones, tolerancia y el derecho a estar informado. Cultura de la paz es justicia, igualdad, respeto y libertad. Las propuestas son:

- Manual de normas básicas de convivencia y comportamiento ciudadano. Crear, en conjunto con la sociedad, universidades y gobierno, un manual de normas básicas para la convivencia sana y respetuosa. Acompañado de una estrategia de difusión y apropiación entre la comunidad.
- Comités ciudadanos. Integrar un comité ciudadano por cuadrante, en el que haya un encargado de la seguridad humana y protección civil.
- Comités de seguridad escolar. Integrar un comité de seguridad escolar por cuadrante, conformado por padres de familia, policía, profesores de las escuelas y la dirección de educación del municipio.
- Promotores de la cultura de la paz y la legalidad. A través de asociaciones civiles y religiosas propiciar la identificación e integración de los actores clave de cada barrio y colonia, para convertirlos en voceros de la cultura de la paz y la legalidad. Los propósitos serán: multiplicar los valores, compartir las es-

trategias y reforzar en las personas su propia responsabilidad de colaborar en la construcción y el mantenimiento de un entorno seguro.

- Ciudadanos contra la inseguridad. Capitalizar el conocimiento y las experiencias de los sectores académico, social y empresarial en el diseño y la instrumentación de estrategias de prevención, educación y erradicación de la violencia y el delito, mediante el impulso de una cultura de paz en todos sus frentes de acción.
- Derechos humanos. La cultura de respeto a los derechos humanos debe permear las acciones de capacitación, profesionalización y control de los servidores públicos, a través de un sistema de evaluación, certificación, premiación y sanción.

6. Cultura de la legalidad, modernización del sistema de justicia

Crear una cultura de la legalidad, en donde la normalidad sean la equidad, la justicia y el respeto. El manejo racional de los conflictos es fundamental para el fortalecimiento del tejido social. La nueva sociedad se construye a partir del respeto irrestricto a la ley de parte de todos: ciudadanos y autoridades. La seguridad debe cimentarse en un sentido de corresponsabilidad, en donde el incentivo sea hacer lo correcto. Las propuestas son:

- Educación para la legalidad. Llevar a cabo un programa educativo con talleres de formación en cultura de la legalidad, dirigidos a ciudadanos y servidores públicos.
- Marco ético. Definir un marco ético para los habitantes y el gobierno de Guadalajara, que fortalezca el combate frontal a la corrupción.
- Ciudadano responsable. Estimular la participación del ciudadano en la identificación y la denuncia de malas prácticas, actos de corrupción, delitos y otros fenómenos que erosionan la calidad de vida en su entorno.
- Centros Integrales de Justicia. Articular esfuerzos metropolitanos con los del gobierno del estado para la creación de cinco *centros integrales de justicia*, que cuenten con cinco áreas estratégicas: atención temprana, atención a víctimas, recepción de denuncias, servicios de justicia alternativa e investigación criminal. Esta acción facilitaría la denuncia de delitos y mejoraría

la calidad de la atención, reduciendo la impunidad y evitando la doble victimización de los ciudadanos.

- Justicia alternativa. Desarrollo de una red de centros comunitarios y municipales de mediación como estrategias locales para identificar los conflictos, resolverlos y fortalecer los lazos interpersonales en el entorno inmediato. Aprender del conflicto y trascenderlo.

Muchas preguntas surgen al leer este primer conjunto de ideas y propuestas para la formulación de una política pública de seguridad. ¿Cómo nombramos a este modelo?, ¿*Ciudad Segura?*, ¿*La ciudad que queremos?* o ¿*Ciudad Segura. Hacia un nuevo modelo metropolitano de seguridad?*, ¿se trata de insumos básicos para delinear una plataforma programática de gestión que responde al contexto de inseguridad, violencias y delito que vive la ZMG?, ¿las propuestas que se presentan son producto de un proceso racional de evaluación de necesidades y objetivos comunes para toda la ZMG o de una evaluación que también reconoce las necesidades y objetivos específicos de cada municipio de la ZMG?, ¿se tiene un conocimiento certero, profundo y preciso de los problemas comunes y específicos de los municipios de la ZMG?, ¿cuál es la información o cuáles los estudios con los que se sustentan estas propuestas y cómo fue el proceso para priorizar estas acciones?, ¿se ha medido el impacto que podría tener este modelo de *Ciudad Segura* en toda la ZMG al momento de su instrumentación, más allá de la experiencia de Tlajomulco de Zúñiga?, ¿cuáles serían los posibles escenarios, reacciones, grupos en contra y a favor, así como las probabilidades de éxito?, ¿cuáles son los objetivos de interés público de este modelo y los tiempos previstos para comenzar a revisar, con actores y en espacios plurales, los resultados que van cumpliendo?, ¿cuáles son las orientaciones fundamentales que deben prevalecer en la instrumentación del modelo?, ¿cuál ha sido el papel de la ciudadanía en vincular problemas a soluciones?, ¿cómo se pretende dar consistencia a una participación ciudadana democrática y plural? ¿cuáles serían los criterios de monitoreo y evaluativos en el corto, el mediano y el largo plazos del modelo de *Ciudad Segura?*, ¿cuáles los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia? y, sobre todo, ¿cómo lograr una reorientación adecuada del presu-

puesto de tal suerte que realmente se fortalezcan las competencias ciudadanas para participar en la coproducción de la seguridad? ¿y cómo esa reorientación podría contribuir significativamente a la promoción, la vigencia y el respeto del derecho humano a la seguridad? No intentaremos responder todas estas preguntas, porque nos rebasa semejante tarea, pero a continuación haremos algunas precisiones relacionadas con nuestras principales preocupaciones y que hacen las veces de líneas reflexivas para contribuir en la formulación de las posibles respuestas.

Cuatro reflexiones centrales para una Ciudad Segura. La ciudad que queremos

De la comprensión del problema

En reiteradas ocasiones hemos manifestado que lo que ha posibilitado en mucho el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad en la ZMG y en Jalisco mismo, *es la incapacidad, especialmente de la clase política, para pensar el problema de la seguridad de otra manera*. Si bien se reconoce la necesidad de impulsar cambios institucionales y de diseño, lo cierto es que ello no ha ido de la mano de avances en la gestión e instrumentación de políticas que pudiesen desarrollar otro tipo de propuestas. Ya son muchas las décadas, no solamente en Jalisco, sino prácticamente en muchos lugares de México, en las que se sigue concibiendo el problema de seguridad como un problema exclusivamente de *orden público* y de persecución del delincuente, lo que además se ha venido agravando con la presencia creciente del crimen organizado en prácticamente todo el territorio nacional. Persisten políticas que priorizan la vigilancia oficial como maquinaria de control policial frente a conductas desafiantes de todo tipo, como un recurso de control y limpieza social contra sectores que, a los ojos de muchos gobernantes y autoridades, amenazan la gobernabilidad en la misma proporción que la cri-

minalidad cotidiana.⁸ De ahí que muchas de las propuestas que en materia de seguridad seguimos escuchando de parte de los actores políticos, en especial en tiempos electorales, están relacionadas de manera directa con que los problemas de seguridad, las políticas de seguridad y todo lo que de ello deriva –programas, estrategias y acciones– son asunto de policía y de la necesidad de contar con mayores presupuestos para fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones policiales en los tres ámbitos de gobierno.⁹

También es cierto que paulatinamente se registran voces que, especialmente del ámbito académico, han venido promoviendo el avance significativo en la formulación y la estructuración de sistemas y estrategias novedosos para dar respuesta al incremento escalonado de las diversas manifestaciones y expresiones de las violencias y el delito; y que buscan trascender aquellos enfoques centrados en el mero accionar delictivo y criminal. Tal es el caso del paradigma de la seguridad ciudadana. Con ello se ha venido abriendo una nueva dimensión que incluye la observación de procesos sociales distintos a los que determinan la actividad violenta y delictiva. Anteriormente, las medidas adoptadas obviaban las inquietudes y propuestas de los actores involucrados en los hechos de la inseguridad, lo que producía que fuera concebida como una víctima pasiva de una sociedad avasallada por el azote criminal. La seguridad ciudadana plantea pasar a observar los procesos y capacidades de la sociedad civil para efectuar acciones preventivas respecto a las diversas manifestaciones de los factores precursores, detonadores y de riesgos de las violencias y de aquellos conflictos que pueden derivar en la delincuencia. En dichas acciones preventivas, los propios actores sociales se convierten en copartícipes y coproductores de las condiciones de seguridad de aquellos entornos seguros, de convivencia y de paz donde se desenvuelven y viven. Ciertamente, las sociedades contemporáneas que, por un lado, han tematizado las condiciones sociales del incremento de

8. Cfr. Lilia Bobea, *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

9. Véase “Guadalajara contratará policías, bomberos e inspectores”, *Proyecto Diez*, 21 de diciembre de 2015. <http://www.proyectodiez.mx/guadalajara-contratar-policias-bomberos-e-inspectores/>

las tasas de criminalidad y la elevación de la tasa de temor en términos de inseguridad colectiva y, por otro lado, han planteado la necesidad de enfrentarla, son sociedades urbanas y complejas, tal como la propia sociedad de la ZMG.

En este sentido, la ciudad se ha convertido en uno de los espacios clave para la resolución de las conflictividades asociadas a la convivencia y la seguridad de sus habitantes, en tanto que implica atender los factores que generan desigualdad, inequidad y discriminación. Si bien las ciudades contribuyen de manera significativa al crecimiento económico y social, también se experimenta en ellas la conglomeración de comunidades e identidades distantes y la transformación de los espacios públicos en escenarios de desigualdad y segregación. La ciudad es vivida y percibida desde la insuficiencia y la deficiencia de los servicios básicos, la precariedad y la exacerbación de los conflictos sociales. De ahí que sea crucial adoptar puntos de observación suficientemente amplios y relacionales que permitan incorporar una diversidad de variables y considerar simultáneamente la multiplicidad de interacciones entre las diferentes estructuras de la sociedad actual.

Ello hace también necesario insistir en la importancia de trascender aquellas políticas que pretenden “atender” el problema de las violencias y la delincuencia como algo que tiene una solución inmediata y simplista, a través de una mera lógica de disuasión que se desdobra en la adquisición de más patrullas, armamento, tecnología de vanguardia y la incorporación de más agentes, y en la que claramente se observa el acento en intentar provocar en los posibles criminales el temor a ser aprendidos y procesados judicialmente. En términos llanos, adquirir mejores armamentos y cámaras de seguridad no supone necesariamente prevenir las violencias ni la delincuencia; es sencillamente disuadir el delito. Sin embargo, no es posible encarar los problemas que impactan en la sensación de inseguridad desde una sola instancia o estructura municipal, estatal o federal, ya que estos fenómenos resultan de una gran complejidad por ser multicausales y compuestos por diversas aristas. Entre estas últimas destacan, según las condiciones socioculturales, sociopolíticas y geográficas, la falta de planeación urbana; la pérdida de espacios públicos ante la delincuencia; la falta o deficiente entrega de servicios públicos municipales, educa-

tivos, culturales y recreativos; las diversas manifestaciones de la violencia comunitaria, juvenil, escolar e intrafamiliar; y la falta de empleo, entre otros factores.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana han reconocido que ésta es una aspiración permanente de los ciudadanos, cuyos horizontes pueden llegar a ser, debido a su subjetividad, bastante difusos, por lo que el planteamiento de políticas públicas en este tema debe ser claro. Esto significa, en primer lugar, transitar hacia un cambio integral, que va de la seguridad pública al de la seguridad ciudadana. En su concepción más formal, esta última señala la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, de desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, así como al derecho al goce de sus bienes, reconociendo con ello el dinamismo permanente e inherente entre la ciudadanía, la autoridad y los nuevos modelos policiales para enfrentar la inseguridad en un estado democrático de derecho. O podemos considerar la definición de seguridad ciudadana contenida en la declaración final del Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, realizada en Costa Rica en 2005:

Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social. El concepto es el de desarrollo humano sostenible que tiene a la equidad como principio.¹⁰

Esta definición se aparta de la tradicional que vincula seguridad con la ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado: el social o de bienestar. Doctrinalmente, los expertos señalan que si se predica la necesidad de la existencia de seguridad ciudadana para el normal desarrollo de las personas en la socie-

10. Seminario de Reflexión Científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, ILANUD, Costa Rica, 2005.

dad, se tiene que proveer a los ciudadanos de los bienes suficientes que los doten de la seguridad en todos los ámbitos de su vida.

En este sentido, se considera necesario promover políticas más efectivas e integrales de seguridad ciudadana y para prevenir las violencias y el delito y no continuar reaccionando solamente *a posteriori* por la vía del sistema de justicia penal. Las políticas tendrían que comprender una prevención integral, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración y la no exclusión de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el desempleo, el subempleo, las diversas manifestaciones de las violencias y la sustitución de los valores. Esto es, la seguridad ciudadana y la prevención tendrían que contribuir de forma sustantiva a modificar la estructura de comportamiento de la sociedad y los valores culturales, donde en especial se promueva un ejercicio proactivo de la ciudadanía en la generación de entornos seguros y libres de violencia.

Ciertamente, el modelo *Ciudad Segura* que presentan los alcaldes de la ZMG retoma aspectos importantes de este planteamiento de seguridad ciudadana, tales como el interés en la prevención y en la generación de espacios sociales seguros para la convivencia pacífica y el impulso de una cultura de la legalidad y de paz. Sin embargo, en la información a la que se tuvo acceso *no hay ni una sola mención a la seguridad ciudadana* –incluso al inicio del nuevo gobierno municipal se le cambió el nombre a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, por el de Comisaría de Seguridad–,¹¹ que permita comprender cómo estos actores políticos se diferencian de otros actores políticos en su manera de comprender la seguridad y en la posible adopción de los principios y la experiencia que aporta esta otra concepción del derecho a la

11. Por supuesto que no creemos que el cambio de nomenclatura por sí mismo produzca cambio. Incluso, cuando se le nombró Secretaría de Seguridad Ciudadana se cuestionó un cambio de nomenclatura que no cambiaba nada de fondo. Pero lo cierto es que adoptar desde la nomenclatura este paradigma podría ayudar a ir trazando otro diseño institucional y de ello una política de seguridad y policial distinta para el municipio y la ZMG.

seguridad, para que la ZMG realmente pueda convertirse en una ciudad segura, justa, equitativa y democrática.

De algunos criterios fundamentales para una política de seguridad ciudadana

Hay consenso internacional respecto de las medidas, estrategias y capacidades que los gobiernos locales o municipales pueden desplegar en materia de seguridad ciudadana, lo cual indica el papel fundamental que tienen en este ámbito.¹² No obstante, para que este impacto sea positivo y se logre una gestión pública con estándares de calidad en materia de seguridad, es fundamental definir los enfoques que orientarán la política y los principios rectores de acción para una gestión más efectiva.¹³ En la información disponible sobre el modelo *Ciudad Segura. La ciudad que queremos*, no se especifican los enfoques que dicho modelo prioriza para la formulación de una política de seguridad, ni tampoco permite comprender cuáles serían los principios rectores que distinguirían la ejecución de los programas, estrategias y acciones que caracterizarían a dicha política. Por ello, valdría la pena aquí al menos mencionar algunos que puedan servir de base para iniciar una discusión de fondo y que pueden contribuir al diseño de una política de seguridad más democrática.

Con respecto a los enfoques que deben orientar la política, los programas y acciones en materia de seguridad se pueden priorizar los siguientes:

- *Seguridad ciudadana.* Pone en el centro de las políticas a las personas, busca la gestión participativa y la corresponsabilidad. Propone garantizar la seguridad de las personas mediante una matriz humanista e integral. Asimismo, actúa sobre las causas que originan la violencia y generan inseguridad, al tiempo que responde a condiciones socioespaciales e involucra al ciudada-

12. Transversal, *Gestión municipal en Chile*, Santiago, Chile, 2001.

13. Cfr. Ana María Munizaga, "Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito", en *Conceptos*, 15, mayo de 2010, Fundación Paz Ciudadana, Chile.

no en el diseño, la instrumentación y la operación de la política pública. Posee una perspectiva interinstitucional coordinada.

- *Ciudades seguras*. Su principal objetivo es desarrollar competencias en el ámbito local para combatir, de forma adecuada, la inseguridad urbana y, de ese modo, contribuir al establecimiento de una cultura de prevención. En consecuencia, el acento estará en recuperar los espacios públicos, crear ciudades habitables, equitativas, vivibles, así como en impulsar la cultura de la paz, la resolución pacífica de los conflictos y la solidaridad. Igualmente, se propone impulsar ciudadanías activas, a fin de reducir la violencia tanto privada como pública.
- *Perspectiva de género*. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.
- *Derechos humanos*. Se busca incidir en la sociedad en general, sin importar el sexo, la etnia, la situación económica o la educación, entre otros factores. Es decir, basado en una perspectiva de derechos humanos, entendidos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo.¹⁴
- *Prevención*: toda política de seguridad debe tener como finalidad la generación progresiva de una cultura de la prevención

14. La Ley de Planeación establece en su artículo 2, que “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para ello, estará basada en diversos principios entre los que plantea: “iv.El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales” y “vii. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo”, entre otros. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf

y para ello debe crear las condiciones que permitan a toda comunidad ser capaz de encontrar fórmulas sociales para resistir colectivamente frente a las situaciones de violencias y delincuencia, sin paralizarse frente al miedo y preservar bienestar y calidad de vida.

Y con respecto a los principios rectores de la acción y la gestión locales en materia de seguridad, habría que priorizar los siguientes:¹⁵

- *Integralidad.* Es vital la incorporación de las diversas instancias y dependencias del gobierno local para construir una política que articule y unifique las capacidades e infraestructura municipales para responder a los problemas, necesidades, derechos y demandas ciudadanas en materia de seguridad. Este principio fundamental debe acompañar el diseño y la instrumentación de las políticas públicas destinadas a la atención de las violencias y la delincuencia. Este principio analiza y atiende la violencia con un enfoque sistémico, con el fin de explorar las causas, los contextos y procesos de desintegración social para incidir en ellos mediante estrategias preventivas articuladas. En este sentido, se debe promover la convivencia pacífica y la paz social a través de la interacción y la cooperación de los diversos sectores públicos, privados y sociales involucrados en el tema.
- *Territorialidad.* El principio de territorialidad es central para el diseño y la aplicación de acciones en materia de seguridad y prevención. En términos acotados, la territorialidad es la consideración jurídica y demográfica que delinea la cobertura y las competencias para la instrumentación de acciones. Este principio permite delimitar aquellos factores y contextos en los que se produce la violencia y la delincuencia. La territorialidad es una aproximación que implica la identificación local de las circunstancias sociales, culturales y económicas que

15. Los principios que se reseñan se retoman de Antia Mendoza, *Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana Municipio de Toluca 2013-2015*, Seguridad y Paz Ciudadana Consultoría/H. Ayuntamiento de Toluca, 2012, <http://www.toluca.gob.mx>

han debilitado el tejido social. En este sentido, se considera apegarse a un seguimiento demográfico, geográfico y socioeconómico que revele los elementos, conflictos y situaciones que fomentan o producen inseguridad en las personas y en su entorno. La finalidad de una aproximación territorial es la de evaluar la realidad de la comunidad y la tipología de la convivencia ciudadana existente en el contexto local. Este análisis facilita la intervención de políticas públicas para prevenir, contener e inhibir la violencia social y urbana.

- *Transversalidad.* El objetivo de este principio es dar dirección y coherencia de manera horizontal y vertical a la suma de acciones de cada una de las áreas de las instituciones y dependencias que participen en la ejecución de las políticas públicas de seguridad y prevención.
- *Intersectorialidad.* El principio de intersectorialidad implica generar de manera inclusiva y continua la cooperación de actores fundamentales en los procesos de diseño e instrumentación de la política, los programas, estrategias y acciones en materia de seguridad. El proceso de intersectorialidad promueve estrategias participativas del sector tanto público como privado junto con organismos de sociedad civil, empresarios, medios de comunicación y de cooperación internacional. El objetivo de esta interacción es alcanzar mecanismos de acción multidisciplinarios que se integren a la administración pública local para disminuir factores de riesgo y atacar las fuentes de violencia y delincuencia. La intersectorialidad como principio rector de acción es un eje que permite a las instancias de seguridad pública y otros sectores involucrados en la materia, evaluar capacidades como la infraestructura, recursos humanos, mecanismos de rendición de cuentas, análisis cuantitativos y cualitativos sobre seguridad y convivencia social.

Como se sabe, el modelo *Ciudad Segura* prioriza una “visión metropolitana” y se le define como “la gran transformación que consiste en entender la ciudad como un reto en su conjunto que no puede

afrontarse con políticas municipales aisladas”.¹⁶ Sin embargo, poco aporta esta definición a la necesidad de reconocer la pluralidad de los municipios de la ZMG y sus poblaciones, así como las capacidades gubernamentales locales para identificar, en función de esa diversidad ciudadana, las necesidades y demandas distintas en seguridad de parte de la población. Por ello es importante que los gobiernos locales de la ZMG *cuenten con diagnósticos actualizados* que permitan diferenciar la realidad dentro de los propios municipios y, en función de ello, conocer dónde hay coincidencias en los problemas de seguridad y dónde las especificidades demandan acciones diferenciadas. También es cierto que ya la propia Constitución mexicana faculta los acuerdos intermunicipales y ello es positivo cuando hay claridad justamente en los diagnósticos y en lo que es posible emprender de manera integrada, coordinada y eficiente. Sólo que en la propuesta de *Ciudad Segura* –y también en la Constitución– se deja a la libre interpretación y a la voluntad política dichos acuerdos, sin un claro marco institucional de coordinación. Y en aras de ello, se debilita la importancia de focalizar políticas de seguridad a escala municipal, considerando que los grados de vulnerabilidad sociodelictual requieren mayor y preciso conocimiento a escala de zonas, colonias o barrios para poder prevenirlos y erradicarlos.

El modelo *Ciudad Segura* requiere todavía definiciones muy precisas sobre los enfoques, principios rectores, las estrategias y las acciones que caracterizarían a una política de seguridad de largo aliento. Necesitamos una política de seguridad democrática, de ciudad y de metrópoli que priorice la visión territorial, la diversidad ciudadana, los diversos tipos de gestión municipal que requieren diálogo constructivo y consensos efectivos para hacer posibles las estrategias de coordinación. Pero también necesitamos contar con equipos profesionales especializados en los municipios y que sean un factor clave en el éxito de la gestión municipal y metropolitana en materia de seguridad y prevención. Por sobre todas las cosas, necesitamos una oferta programática dirigida a la

16. Cfr. Datos incluidos en la presentación de power point *Ciudad Segura. La ciudad que queremos*, disponible en <https://es.scribd.com/doc/263291915/Presentacion-de-Ciudad-Segura>

prevención social de las violencias y la delincuencia, compuesta por programas que desarrollen acciones sistemáticas (no de la administración en turno), estructuradas y focalizadas en la demanda correcta de las poblaciones y los factores específicos de riesgo que padecen. Una oferta que se caracterice por su grado de especialización, pero al tiempo, de integralidad (un abordaje simultáneo del conjunto de factores de riesgo presentes en las problemáticas y los problemas de seguridad) y por su capacidad para generar evidencia, es decir, información acerca de los resultados, obtenidos en efectividad e impacto con el fin de identificar aquello que funciona, lo que no funciona y lo que resulta prometedor en materia de seguridad y prevención de las violencias y la delincuencia.

De la importancia vital de la participación corresponsable de la ciudadanía

Se sabe ya que el problema de la inseguridad, las violencias y el delito representa un reto que obliga imprescindiblemente a la participación de diversas dependencias u órganos de gobierno –comenzando por el municipal, ya que es éste el que está más próximo a los ciudadanos–, dejando atrás el mito de que el problema de la inseguridad es asunto exclusivo de las instituciones policiales y de seguridad. Sin embargo, se requiere además replantear el encauzamiento debidamente organizado de la participación ciudadana por ser vital para el diseño y la instrumentación de cualquier “política pública” o programa de gobierno en la materia. Se trata, en suma, de una participación democrática vital para fortalecer y proteger la convivencia, así como para procurar aquellas soluciones a las problemáticas que son propicias al entorno que forma parte de un acuerdo colectivo.

El modelo *Ciudad Segura* propone, en materia de participación ciudadana en seguridad –como ya se dijo–, la integración de un Consejo Consultivo Metropolitano de Seguridad y la conformación de gabinetes metropolitanos multidisciplinarios. Si se observa con detenimiento, llama la atención que la propuesta del Consejo Consultivo Metropolitano incluya exclusivamente universidades, autoridades y empresarios. Hoy, más que nunca, hay que trascender esta

forma limitada y tradicional de comprender la participación ciudadana y cuestionar estas formas de representación que desconocen las redes creativas de la sociedad y aquellas nuevas prácticas más vinculadas a las democracias participativas. Desde la perspectiva que permite dibujar las dos propuestas anteriores (consejo y gabinetes), es claro que la participación ciudadana se asimila aquí a espacios formales dentro de los ayuntamientos que, además de tener escaso o nulo presupuesto, administran las relaciones con ciertos actores y tienen poca incidencia, voz y voto en las decisiones que en materia de seguridad toman los actores políticos.

En ese sentido, el modelo *Ciudad Segura* es pobre en su concepción de lo que es hoy posible construir con los ciudadanos más allá de los “representantes de costumbre” que suelen integrar los espacios ya descritos anteriormente. Para empezar, es necesario reconocer que no sólo se trata de debatir con los empresarios o académicos o las asociaciones civiles, sino con toda la ciudadanía que quiera participar. Es decir, se trata de promover procesos para que nuevos sujetos sociales se sumen a las asociaciones ya existentes o creen otras nuevas o simplemente recojan firmas o tengan iniciativas ocasionales o incluso acudan a asambleas o talleres de diagnóstico y propuestas, durando el tiempo que quieran durar; no tanto reglamentados o financiados por los ayuntamientos, como auto-organizados en las formas y los tiempos que consideren más oportunos en cada situación particular.¹⁷

En otras palabras, al modelo le hacen falta formas alternativas de gestión y participación más ágiles, transparentes, eficientes, etc. Es claro que los problemas de participación ciudadana en materia de seguridad no son por falta de técnicas a desarrollar, sino por cómo se plantean los procesos metodológicos, de forma que los ciudadanos en general se sientan que es creíble lo que se dice y lo que se hace. Especialmente lo que se hace, pues todos estamos cansados y hartos de declaraciones de intenciones y de diagnósticos más o menos críticos sobre la situación actual. Lo que se ve, y nos lleva a la no participación, es la falta de resultados, aunque

17. Cfr. Tomás Rodríguez-Villasante, “Las democracias como los bosques”, en *Conciencias de la Mirada Urbana. Ciudad, ciudadanía y virtudes cívicas*, Límite, Barcelona, 2004.

sean pequeños, entre lo que se hace y lo que se promete y plantea inicialmente. La desconfianza está muy generalizada –y no se resuelve con la mera alternancia en el poder–. Ello es resultado de lo mucho que se habla y lo que se hace y se decide en otros lados, que es difícil de saber para el ciudadano medio. La experiencia enseña que cuando hay una relación directa y clara entre lo que se hace en materia de seguridad y prevención y donde se plantea y decide, entonces la gente acude y las formas de participación pueden definirse como democráticas. Esto es, si no hay temas concretos que se vean operativos, la gente –con toda la razón– desconfía, se inhibe y no participa.¹⁸

De nueva cuenta, las formas de participación ciudadana deben reconocer la diversidad ciudadana que caracteriza a la ZMG. Entonces, si prevalece la visión metropolitana, se vuelve crucial considerar cómo resolver lo que también criticamos. Esto es, la idea –largamente proyectada por la federación– de que todos los municipios son iguales, que padecen los mismos problemas y, por tanto, todos necesitan las mismas soluciones, cuando en realidad lo que caracteriza a los municipios, a sus ciudadanos y sus problemas es, eminentemente, la diversidad. Por ejemplo, cuando nos acercamos al terreno podemos constatar que a escala municipal en materia de prevención –incluso en un mismo municipio, como Guadalajara–, no es lo mismo ir a una zona como Santa Cecilia que tiene una fuerte historia e identidad territorial, que ir a una zona como el Sauz, que es un conjunto de departamentos de interés social del Infonavit donde los sentidos de pertenencia son muy distintos. Entonces, ¿cómo hacemos para que tanto unos como otros participen de manera más democrática? Es decir, toca partir más de aquellos espacios formales de participación diseñados por los propios ayuntamientos, de las redes informales y formales de la ciudadanía –donde podrían estar interconectados también los creados por el Ayuntamiento– para generar conjuntos de acción por problemas concretos, de cada zona, colonia o barrio y que puedan durar tanto como sea necesario o mientras dura la resolución de algún asunto.

18. *Ídem.*

Ahora bien, por supuesto que para impulsar formas más democráticas de participación, los políticos y líderes sociales deben reconocer que tienen miedo a la gente. Por ejemplo, a los políticos les asusta llegar a una colonia y que, en la asamblea que convocan, algún vecino los interrogue con no buenos modales o que algún líder comunitario los acuse públicamente por alguna cosa. Y muchas veces unos y otros tienen razón en que este tipo de situaciones desgasta y hace perder la confianza entre unos y otros. No obstante, hay que anteponer un principio clave en todo espacio de participación ciudadana, hay que procurar el debate democrático, superar y concretar, desde distintos enfoques, lo que se quiere hacer y cómo hacer en materia de seguridad.

En ese sentido, hay una tremenda urgencia de potenciar competencias ciudadanas para participar en asuntos de seguridad, reconociendo las diversas potencialidades que las comunidades tienen. En especial las posibilidades que tienen los ciudadanos –organizados o no– para participar en la gestión e instrumentación de las estrategias, los programas, proyectos y acciones de seguridad y prevención de las violencias y la delincuencia y que supondrían entre otras cosas:

- El de ser corresponsables y coproductores de los proyectos y acciones de seguridad y preventivas de manera que también den un seguimiento a la información, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- El de ser corresponsables en su rol de replicadores de una cultura de prevención de las violencias y la delincuencia en sus propias comunidades y en sus ámbitos de socialización.
- El de desempeñar un papel de interés dinámico incluyente como observador de los procesos de gobierno.
- El de participar en las distintas etapas del diseño de la política pública, desde el diagnóstico de los problemas, pasando por el diseño de las estrategias y, de forma más decidida, en la implantación y la evaluación de las estrategias diseñadas (opinión y puesta en marcha).
- Y el de participar de forma planificada, aprovechando las iniciativas propias de la comunidad, atendiendo los diagnósticos que tomen en cuenta la voz de la gente, pero también la información producto de la investigación.

El modelo de *Ciudad Segura* tendría que promover procesos de participación ciudadana proactivos, corresponsables y democráticos, con la finalidad de que sean replicables en todo espacio comunitario y con ello fomentar una cultura de participación democrática en la “cosa pública”. Estos procesos podrán consistir en:

- La apertura de espacios de gobierno a la ciudadanía como observadora, pero también y dependiendo de los espacios, en la toma de decisiones.
- Impulsar estrategias de comunicación amplia para promover de manera clara y productiva los espacios para participar conjuntamente con las autoridades en las diferentes etapas de las políticas de seguridad y prevención de las violencias y la delincuencia.
- Promover la elaboración de presupuestos participativos en los diferentes órdenes de gobierno en materia de seguridad y prevención de las violencias y la delincuencia.
- Que se cuente con incitaciones simbólicas, tales como reconocimientos públicos o reconocimiento de la experiencia como “trabajo” de participación ciudadana.

Así pues, al potenciar competencias ciudadanas para participar en materia de seguridad y al crear los espacios y las estrategias precisas para transformar de manera efectiva la vida en común, se está demostrando que la corresponsabilidad es un buen camino para hacer valer el derecho humano a la seguridad, lo que es posible cuando se acompaña de experiencias de participación democrática. Experiencias todas que posibilitan el empoderamiento de los ciudadanos como agentes activos y no sólo como actores pasivos que demandan seguridad de una instancia superior; que son corresponsables en la generación de condiciones de vida seguras en los espacios comunitarios haciéndolos más democráticos, abiertos y diversos; y capaces de practicar la vigilancia ciudadana en la transparencia, la rendición de cuentas y en la necesidad de hacer valer sus derechos.

De la creación de nuevas instituciones

El modelo *Ciudad Segura* plantea que:

Ante los nuevos fenómenos de la ciudad, se requieren nuevas instituciones que sean capaces de generar confianza y vinculación con los ciudadanos. Necesitamos nuevas instituciones que rompan dogmas y paradigmas anquilosados, que no cierren las puertas, que sean accesibles, incluyentes, efectivas, transparentes y que salvaguarden la paz y la justicia. Las instituciones correctas permitirán construir comunidad, cooperación y corresponsabilidad.¹⁹

Como parte de esta idea, el modelo plantea la creación de la Policía Metropolitana, que formalizaría la unificación de las policías municipales con un esquema de coordinación y capacidad de respuesta articulado, sólido y consistente. Con miras a fortalecer el estado de fuerza unificando los criterios de operación, comunicación, reacción inmediata y presupuestos.

Aunque dicha propuesta no se desarrolla cabalmente en ninguno de los documentos revisados, sobresale la importancia que se le da a integración de todos los agentes policiales activos en esta nueva policía; la creación de un sistema de cuadrantes sin la limitación de las fronteras de los ocho municipios; la estrategia de proximidad que posibilitaría el sistema de cuadrantes para conocer las problemáticas de la demarcación y buscar soluciones compartidas y la instrumentación de la figura de “visitas domiciliarias para identificar riesgos potenciales” y mejorar la capacidad de respuesta y vigilancia policial; el diseño y la elaboración de un *software* de captura y clasificación de datos para generar información e inteligencia policial; la unificación y la coordinación de los instrumentos de video vigilancia existentes en la ciudad para generar información y prevenir la comisión de delitos; y crear un centro de capacitación certificado enfocado en la formación de nuevos policías, en la actualización de los actuales y fundamentalmente en introducir una nueva visión de seguridad ciudadana.

19. Disponible en el *blog* de Enrique Alfaro, <http://enriquealfaro.mx/principios/ciudad-segura>

Al tiempo que se lanzó la propuesta de la Policía Metropolitana en abril de 2015 y de la que no se ha vuelto a informar ningún otro avance, el presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, presentó diez estrategias de corto plazo para disminuir los delitos en cien días. Acciones, todas ellas, encaminadas a fortalecer la presencia policial en las calles. A continuación se comentan estas diez estrategias:

Retirar a los policías que estén en funciones de escoltas e integrarlos a la vigilancia de las calles

Se trata de una medida adecuada, en tanto los policías están o deben estar capacitados y equipados con recursos públicos para servir a toda la ciudadanía, no para servir a unos cuantos. Sin embargo, el problema de los actores políticos es que siguen apostándole a la cantidad y no a la calidad de la plantilla policial, por lo que la apuesta debería dejar de ser el incremento del estado de fuerza como solución incuestionable.

Acercar a los policías y la ciudadanía distribuyendo mejor al personal y a las patrullas en las colonias

El acercamiento con la ciudadanía no significa solamente tener más presencia de patrullaje, se requiere más bien un trabajo en conjunto ciudadanía/policia para buscar resolver los problemas de seguridad que aquejan a las comunidades. Se requiere dotar a los policías de nuevas competencias y habilidades para la comprensión de los problemas de seguridad de las comunidades a donde se les asigna y, al tiempo, dotar a los ciudadanos de nuevas competencias para poder realizar un trabajo corresponsable de seguridad y prevención de las violencias. Asimismo, dotar a ambos actores de habilidades para la comunicación y para la instrumentación de estrategias de seguridad y preventivas realistas y que promuevan la solución pacífica de conflictos, así como la convivencia pacífica en los entornos comunitarios. Es decir, se necesita potenciar con nuevas fórmulas la reconciliación comunidad-policia desde una lógica mucho más productiva y de coproducción de la seguridad donde la ciudadanía se convierte en agente activa en la promoción y el respeto al derecho humano a la seguridad.

Depuración del cuerpo de policía con ayuda de las fuerzas federales y militares

Existe normativamente un servicio profesional de carrera policial que establece procesos claros y transparentes para “depurar” a las policías, en donde los policías que no cumplen con los requisitos de permanencia o los que cometen faltas en su servicio deben participar en procedimientos instrumentados por órganos colegiados, que establecen si el policía debe ser dado de baja o no. En virtud de lo anterior, no queda claro por qué se debería pedir ayuda a las fuerzas federales y militares, cuando sería mucho mejor que se concentraran en que los procesos mencionados funcionaran de forma adecuada en la institución.

Dignificar la vida y el trabajo de los policías con jornadas de 12 horas de trabajo por 24 de descanso y otorgarles incrementos salariales

Mejorar los turnos de trabajo es recomendable, pero es más recomendable que el servicio de los policías se considere a partir de las necesidades operativas. La constante y absurda justificación de que la policía debe estar siempre “presente” aunque la incidencia delictiva sea muy baja en ciertas zonas, es injustificable. Esto es, no es necesario tener la misma cantidad de policías las 24 horas del día, porque las expresiones de las violencias y la delincuencia no se dan de la misma manera las 24 horas del día; sí en ciertos lugares, de ciertas formas y en ciertos horarios y estos datos son los que se deben tener permanentemente al día y actualizados para poder generar una estrategia adecuada de distribución del personal.

Establecer una reingeniería de la “corporación” y una organización territorial

No hay información suficiente de a qué se refieren con esta “estrategia”, que podría ser entendida con una reforma mucho más de largo alcance y no algo que se pueda lograr en cien días.

Sentar las bases para transitar a un modelo de policía preventivo

Esta estrategia resulta profundamente confusa. ¿Qué no se trabaja ya sobre un modelo de policía preventiva? Así se hace llamar desde hace décadas a la policía municipal en todo el país. ¿Cuál

es el diagnóstico de la actual administración sobre el estado de la policía municipal para que se vuelva necesario un proceso de resignificación de su función eminentemente preventiva?

Aplicar un nuevo modelo de capacitación en una nueva academia

La formación, la capacitación y la actualización del personal policial deben basarse en las necesidades reales de la operación de la policía en la calle, a partir de diagnósticos profundos de éstas en virtud de cada contexto y no sólo de una política federal que no considera las necesidades locales.

Establecer un modelo de corresponsabilidad y participación ciudadana

No hay información suficiente respecto a qué se refieren con esta estrategia, pero es deseable que no tenga sólo que ver con “enseñarle” a la ciudadanía “cómo cuidarse” a través de pláticas preventivas, sino con la importancia de un diseño efectivo de corresponsabilidad en materia de seguridad gracias a una participación activa de la ciudadanía en el diseño, la instrumentación, el monitoreo y la evaluación de las acciones definidas en conjunto para garantizar el derecho humano a la seguridad.

Instaurar una cultura de paz y legalidad

No hay información suficiente respecto a qué se refieren con esta estrategia. Lo cierto es que una cultura no se instaura, se promueve y se potencia a través de la proximidad entre las autoridades y la ciudadanía y con procesos originales adaptados a cada situación concreta, basados en la voluntad política de los ayuntamientos, la articulación con diversos actores de la sociedad, el acompañamiento de técnicos contratados o de las universidades y la incorporación de nuevos sectores de ciudadanos/as. Procesos que deben contribuir a perder el miedo a prácticas democráticas, que reconozcan las preguntas que se hacen los propios ciudadanos a partir de síntomas a veces preocupantes y críticos, de situaciones paradójicas y no esperadas que viven; y donde la clase política también logre trascender la desconfianza en la capacidad de la ciudadanía para entender y resolver los problemas, donde demues-

tren que saben escuchar y que se confía en la creatividad social de la población.

Instaurar acciones coordinadas con los órdenes de gobierno y las instituciones vinculadas con la seguridad

No se especifica a qué acciones se refieren, pero habitualmente sólo se refieren a realizar operativos en las calles con patrullas de todas las dependencias para perseguir delincuentes o haciendo operativos para la revisión de vehículos entre varias instituciones. Sin embargo, estas acciones deberían comenzar por regular los necesarios intercambio y fortalecimiento de los sistemas de información que permitan hacer inteligencia policial y social preventiva.

Como se puede observar, de las estrategias anteriormente reseñadas, los actores gubernamentales y policiales están urgidos a diseñar, gestionar, instrumentar y evaluar nuevas fórmulas institucionales, organizativas y culturales que permitan a las policías actuar al menos con mínimos eficiencia, eficacia y profesionalismo; y no sólo continuar administrando los impactos del delito y la percepción negativa que de ello deriva. No es por ahí que lograremos garantizar el derecho humano a la seguridad. Por ello, hay que precisar que un verdadero esfuerzo de reingeniería institucional ya no puede ser cuestión de la sola voluntad gubernamental, tampoco puede tratarse como un asunto de partidos ni de preferencias políticas. Transformar las instituciones policiales, encaminarlas a su modernización y su democratización, barrer sus estructuras enfermas y curarlas de sus males, sólo puede tener un comienzo de solución si el asunto se aborda como *un problema de Estado*. Ello daría sustento y visión a la definición de algunos aspectos de base fundamentales, tales como los cambios doctrinarios, transformaciones funcionales, adecuaciones culturales y hasta las reestructuraciones administrativas.

El problema es que todavía hoy no importa de qué tamaño sean los problemas estructurales de nuestras instituciones policiales, los actores políticos más relevantes no logran ponerse de acuerdo en una misma plataforma de pensamiento y acción para hacer de ellas un espacio para el ejercicio de una profesión legítima.

ma.²⁰ Esas instituciones en general son más bien arenas de privilegios para los menos y rutinas de sobrevivencia para los más, que nada tienen que ver con la seguridad de los ciudadanos. Por ello, resulta vital darle perspectiva y sentido a partir de un cambio radical y profundo de las estructuras y mentalidades al interior de las propias policías y la urgencia de reposicionar la figura del policía en una sociedad cada vez más desencantada con sus funciones y resultados. Esto es, transformar y modernizar la misión social de la policía para que se reconozca el importante papel que tiene en la configuración de entornos más seguros, habitables y con mayores grados de cohesión social y calidad de vida. Y es ahí en donde debemos asumir que la piedra angular de toda policía en democracia es la confianza social. La expresión material más visible y contundente de la refundación y las transformaciones estructurales de la institución policial pasan, pues, por el acercamiento a la comunidad y su apoyo social. ése es el mejor indicador para medir el cambio. Por ello, resulta tan trascendente enriquecer nuestra comprensión sobre ese conjunto de consecuencias lógicas de la fractura entre el orden del mandato policial y el orden del hacer policial que se escenifican cotidianamente y que constituyen su mayor desafío para convertirse en una policía democrática. Esto es, no necesitamos más policía, necesitamos mejor policía, necesitamos acortar la brecha entre lo que la policía dice que hace y lo que hace. Y ahí, el modelo *Ciudad Segura* nos debe una discusión más profunda sobre por qué y para qué y cómo la Policía Metropolitana podría resultar la fórmula precisa justamente para una transformación de más largo aliento de una institución vital en democracia.

20. Cfr. Ernesto López Portillo, "Policía y Sociedad: la otra vía", en *El Universal*, 9 de enero de 2013, México.

Una nota reflexiva final

Este capítulo ha querido plantear algunos aspectos centrales para el diseño, la planeación, la instrumentación, el monitoreo y la evaluación de una política pública de seguridad para la ZMG, pero considerando la necesidad de conocer a fondo las particularidades y necesidades de cada uno de los municipios que la integran. En ese sentido, lo aquí expuesto son propuestas para la reflexión y la discusión, atendiendo a dos elementos. Por un lado, la urgencia de reconocer que las violencias son plurales y las expresiones de delincuencia un problema multicomplejo, cuyas causas, consecuencias y factores asociados son múltiples y de variada naturaleza. Y, por otro lado, la urgencia de transformar la forma en la que se comprende hoy la gestión “de la seguridad”, es decir, la necesidad de practicar un trabajo mancomunado con liderazgos claves y diversos a escala de lo local y donde la participación democrática de la ciudadanía debe ser el timón que oriente el conjunto de las decisiones para la configuración de una ciudad segura, equitativa, democrática y libre de violencia.

En tiempos donde la tentación de “remasterizar” nuestra vocación histórica centralizadora parece no dar tregua, hay que seguir insistiendo en que el municipio es un espacio clave para la urgente descentralización del país y para lograr mayores y mejores respuestas a las demandas de la ciudadanía. En materia de seguridad, las expectativas que la ciudadanía tiene en los gobiernos locales cada día son mayores y ello nos coloca frente a la necesidad de fortalecer el rol de los gobiernos locales, su capacidad de gestión y la urgencia de que dicha gestión se realice conforme estándares de calidad que contemplen la profesionalización y la modernización de los equipos municipales, diversas fuentes de financiamiento – incluidos los propios– y una oferta programática pertinente, de calidad y adecuada a la pluralidad que caracteriza a nuestras sociedades locales.

En consecuencia, si pretendemos que los municipios sean parte importante en la solución de los problemas locales de seguridad y si se quiere centrar en los gobiernos locales parte importante del diseño, la planeación y la ejecución de una política de seguridad y

preventiva, entonces es urgente avanzar en reformas –desde normativas hasta operativas– que destraben los nudos críticos que se han venido padeciendo históricamente en la gestión local de este tema. Esto debe ir unido a la voluntad política de los alcaldes por integrar cambios y no por seguir practicando las viejas y añejas soluciones. Ello demanda practicar otras formas de liderazgos que tomen distancia de las lógicas y prácticas caciquiles que silencian voces en aras del supuesto “interés público” de aquellos que en lo público obtienen sus propios intereses privados. Lo sabemos, dentro de las inercias de poder, no está el ser participativo. Por ello, en materia de seguridad –hoy más que nunca– se vuelve relevante la generación de espacios que convoquen a la participación democrática de una ciudadanía plural y que promuevan la construcción de un nuevo pacto político-social para enfrentar con inteligencia y sensibilidad el enorme desafío que ha traído consigo la inseguridad, las violencias y la delincuencia. Priorizar la seguridad ciudadana, la prevención, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas como parte de una gestión local más eficiente de nuestro derecho humano a la seguridad, podría ser una buena señal de que los planteamientos aquí expuestos tienen posibilidad de orientar cambios positivos para el conjunto de la ZMG. Esperemos que así sea.

Derechos Humanos y Seguridad en Democracia
se terminó de imprimir en octubre de 2017
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero #687, Zona Centro
Guadalajara, Jalisco

El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com

Derechos humanos y seguridad en democracia se enmarca dentro del trabajo colegiado del Cuerpo Académico Consolidado “Derechos Humanos y Estado de Derecho” del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, en el que participaron distinguidos profesores, investigadores y alumnos de programas de doctorado de alta calidad.

La presente obra contiene importantes reflexiones acerca de cómo la seguridad funciona y se correlaciona no sólo con el sistema democrático en el que vivimos, sino además con lo establecido en los derechos humanos, puesto que constantemente se encuentra en pugna por las políticas o medidas tomadas por las diferentes instancias de gobierno. Esperamos que puedan contribuir al debate sobre sus alcances y límites.



Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades

ISBN 978-607-742-838-1



9 786077 428381