

CÓMO SE GESTÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ LUIS ARRIAGA ORNELAS

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

CÓMO SE GESTÓ EL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ LUIS ARRIAGA ORNELAS

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

F. Nietzsche

I. Palabras y usos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. El primer paso: ¿Seguridad para quién?

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ *Idem*, Pág. 53.

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

¹² *Idem*, Pág. 13

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

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

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

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

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

III. Segundo paso: se desvanece el deber

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. La seguridad pública, ¿Un derecho humano?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes de información

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

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

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

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

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

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