

## ANEXO VI

# *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

DOF, 31 de mayo de 1995

---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

**Ernesto Zedillo Ponce de León**, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 26 de la propia Constitución, 9o. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4o., 9o., 21, 29, 30, 32 y 42 de la Ley de Planeación, y considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Que de conformidad con el marco constitucional y legal que sirve de sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática, corresponde al Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo, mediante la ordenación racional y sistemática de las acciones que buscan lograr un desarrollo equitativo que proporcione mejores niveles de vida para todos;

Que para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, y en el nuevo marco de corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se realizó en todo el país un vasto y plural programa de consultas con los diversos grupos sociales, a través de foros en los que se recogieron las opiniones, propuestas y demandas de los ciudadanos, y

Que con base en lo anterior, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es el resultado de una amplia consulta popular y se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y la estabilidad económica y social de la comunidad, he tenido a bien expedir el siguiente *decreto* por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

**Artículo 1o.** Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

**Artículo 2o.** Las dependencias y entidades de la administración pública Federal ajustarán sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su difusión y ejecución.

**Artículo 3o.** En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendentes al logro de los objetivos de dicho plan.

**Artículo 4o.** Las dependencias y entidades de la administración pública federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado.

**Artículo 5o.** En los convenios de desarrollo social que anualmente suscriben los ejecutivos federal y estatales, se incorporarán los compromisos y acciones orientados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios.

**Artículo 6o.** Para cumplir con los programas, objetivos y acciones previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la administración pública federal harán las provisiones necesarias para el financiamiento y la asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

**Artículo 7o.** Las dependencias y entidades de la administración pública federal evaluarán en forma periódica los resultados de sus acciones en relación con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y de los programas que del mismo deriven, e informarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto, con el propósito de que el Ejecutivo federal exponga anualmente ante el Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

## TRANSITORIO

---

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Ernesto Zedillo Ponce de León (*Rúbrica*). El secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán (*Rúbrica*). El secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría Treviño. (*Rúbrica*). El secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre (*Rúbrica*). El secretario de Marina, José Ramón Lorenzo Franco (*Rúbrica*). El secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez (*Rúbrica*). El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez (*Rúbrica*). La Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Julia Carabias Lillo (*Rúbrica*). El Secretario de Energía, Ignacio Pichardo Pagaza (*Rúbrica*). El secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Blanco Mendoza (*Rúbrica*). El secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Francisco Labastida Ochoa (*Rúbrica*). El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán (*Rúbrica*). La secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Norma Samaniego de Villarreal (*Rúbrica*). El secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas (*Rúbrica*). El secretario de Salud, Juan Ramón de la Fuente Ramírez (*Rúbrica*). El secretario de Trabajo y Previsión Social, Santiago Oñate Laborde (*Rúbrica*). El secretario de la Reforma Agraria, Arturo Warman Gryj (*Rúbrica*). La secretaria de Turismo, Silvia Hernández Enríquez (*Rúbrica*). El jefe del Departamento del Distrito Federal, Óscar Espinosa Villarreal (*Rúbrica*).

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

---

### Contenido

#### Introducción

#### 1 Soberanía

##### 1.1 La soberanía al final del siglo xx

###### 1.1.1 Nacionalismo

###### 1.1.2 Los desafíos del presente

###### 1.1.3 Las respuestas de la historia

###### 1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo xx

##### 1.2 Objetivos

##### 1.3 Estrategias y líneas de acción

###### 1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México

###### 1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial

###### 1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior

###### 1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior

###### 1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multi-laterales

#### 2 Por un Estado de derecho y un país de leyes

##### 2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes

##### 2.2 Objetivos

##### 2.3 Estrategias y líneas de acción

###### 2.3.1 Seguridad pública

###### 2.3.2 Lucha contra el crimen organizado

###### 2.3.3 Procuración de justicia

###### 2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público

###### 2.3.5 Impartición de justicia

###### 2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares

###### 2.3.7 Derechos humanos

###### 2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

#### 3 Desarrollo democrático

##### 3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia

##### 3.2 Convicción democrática

##### 3.3 El compromiso político con la democracia

##### 3.4 Diagnóstico

##### 3.5 Líneas de estrategia

##### 3.6 El sistema de partidos como base de la democracia y los procesos electorales como fuente de legitimidad política

- 3.7 Una presidencia democrática en un régimen republicano fortalecido
- 3.8 Por un nuevo federalismo
- 3.9 Reforma de gobierno y modernización de la administración pública
- 3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana
- 3.11 Participación social y cultura política
- 3.12 Libertad de expresión y de prensa, y el derecho a la información
- 3.13 Relación entre el Estado y las Iglesias
- 4 Desarrollo social
  - 4.1 Aspiración por la justicia social
  - 4.2 Diagnóstico
  - 4.3 El desafío demográfico
  - 4.4 Objetivo de la política de desarrollo social
  - 4.5 Estrategias y líneas de acción
    - 4.5.1 Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos
    - 4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población
    - 4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones
    - 4.5.4 Privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social
    - 4.5.5 Impulsar una política integral de desarrollo social
- 5 Crecimiento económico
  - 5.1 Objetivos de la política económica
  - 5.2 Antecedentes
  - 5.3 Estrategia general para el crecimiento
  - 5.4 Líneas de estrategia
  - 5.5 El ahorro interno, base primordial del crecimiento
    - 5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada
    - 5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva
    - 5.5.3 Ahorro y seguridad social
    - 5.5.4 Ahorro público para el crecimiento
    - 5.5.5 Inversión y ahorro externo
  - 5.6 Disciplina fiscal, estabilidad y certidumbre económica y financiera
    - 5.6.1 Finanzas públicas
    - 5.6.2 Política cambiaria
    - 5.6.3 Política monetaria
  - 5.7 Uso eficiente de los recursos para el crecimiento
    - 5.7.1 Empleo y productividad
    - 5.7.2 Actualización tecnológica

5.7.3 Desregulación y fomento de competencia interna y externa

5.7.4 Infraestructura e insumos básicos

5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable

5.9 Políticas sectoriales pertinentes

Anexo

Listado de programas sectoriales

## INTRODUCCIÓN

---

En observancia de lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5o. de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo federal cumple con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y enviarlo al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12 000 ponencias. Además, se recibieron más de 300 000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional.

Gracias a la amplitud geográfica y social de la consulta, y al establecimiento de diversas modalidades adicionales de participación, el Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de los trabajadores del campo y la ciudad, de los jóvenes y las mujeres, de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y de la población en general.

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo federal se ha beneficiado del concurso resuelto, respetuoso y generoso de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, de las legislaturas y los poderes ejecutivos estatales, de autoridades municipales y representantes de institutos políticos y organizaciones sociales. Todos ellos merecen un reconocimiento especial por su compromiso con el establecimiento de bases firmes para el porvenir de los mexicanos.

El Plan Nacional de Desarrollo parte del reconocimiento de los avances realizados y de un examen cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico comprendido en cada capítulo tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formulación de las estrategias generales de acción.

El *plan* es un documento preparado por el Ejecutivo federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano;
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos;
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política, pacífica y una intensa participación ciudadana;
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del Estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional.

Asimismo, se propone desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales.

Una estrategia prioritaria será proyectar la nacionalidad mexicana como expresión de una orgullosa identidad pluricultural que es mayor que nuestras fronteras, y procurar una vinculación dinámica con las comunidades de mexicanos y las personas de origen mexicano en el exterior.

En este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo.

En el periodo 1995-2000, México ejercerá una diplomacia que busque aprovechar las oportunidades globales en beneficio de los mexicanos, que

defienda sus legítimos intereses en el exterior, y que consolide el entendimiento, el intercambio y la cooperación con las naciones con que nos unen lazos de amistad.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el *plan* se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994, para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Las estrategias propuestas comprenden crear, a través de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. Asimismo, se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del *plan*, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

El *plan* comprende estrategias específicas para el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo asume que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

El *plan* postula como un objetivo esencial el construir un desarrollo democrático que consolide la organización de la Nación como una república representativa y federal; que perfeccione la democracia como forma de gobierno, como valor supremo de la política y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.



Para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, se ha delineado una estrategia que requerirá del concurso de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos y organizaciones sociales. La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa.

La estrategia propuesta por el *plan* comprende respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son motivo de controversia, para garantizar la equidad en la competencia.

De igual modo, se propone construir una nueva relación entre los Poderes de la Unión que asegure el efectivo equilibrio republicano y una gobernabilidad sustentada en la democracia.

El *plan* propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.

El Plan Nacional de Desarrollo también propone alentar la participación social y garantizar las libertades y los derechos ciudadanos, como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático.

El objetivo de avanzar hacia un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades exigirá la aplicación de una política social que sea nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz.

En este sentido, el *plan* propone diversas estrategias a fin de sentar bases firmes para superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, entre los grupos sociales y entre los sectores productivos. Asimismo, se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso, y ampliar sustancialmente la dotación de servicios de calidad, que son la base de una vida digna y de un bienestar productivo. Entre estos servicios destacan los de salud, educación y vivienda.

De conformidad con la estrategia del *plan*, la política social deberá enfocarse prioritariamente a la erradicación de la pobreza, privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas geográficas que padecen las más graves desventajas económicas y sociales. La aplicación de esta estrategia entraña llevar servicios, la incorporación a actividades productivas y la promoción de empleos que eleven el ingreso familiar.

De igual modo, se propone, a partir de la valiosa experiencia acumulada, conformar una política social, integral y descentralizada; una política que se concentre efectiva y eficazmente en los grupos y las regiones con menores oportunidades.

Un sector para el que el *plan* establece una estrategia especial es el agropecuario. En efecto, se propone estimular la inversión en el campo, consolidar su nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere la pobreza y tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

El *plan* reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.

Adicionalmente, el *plan* comprende lineamientos claros para la formulación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al 5% anual.

Con vistas al siglo xxi, debemos lograr un crecimiento vigoroso que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia.

El *plan* propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, el plan propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas. Esta estrategia implica observar una estricta disciplina fiscal; procurar una política cambiaria que aliente en conjunción de otras políticas al sector exportador; adoptar una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios, y asegurar una coordinación adecuada entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

El *plan* comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos. Ello implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución, de políticas sectoriales pertinentes.

La responsabilidad que tenemos para con nuestros hijos y el deber que tenemos para con nuestro país, nos obliga a alcanzar un crecimiento eco-

nómico sustentable. El *plan* propone adoptar políticas claras para detener el deterioro ecológico, como estimular la inversión en infraestructura y la actualización y difusión de tecnologías limpias, y velar por el cumplimiento de las normas de protección ambiental. Además, se reforzará la aplicación del principio de que quien contamine, pague, y quien incumpla con la norma, sea castigado.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es un primer paso. Su realización requiere del examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos.

Con seguridad, el examen que lleve a cabo el H. Congreso de la Unión, enriquecerá la perspectiva y los propósitos de este documento rector de las tareas y acciones de gobierno. Ello habrá de traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la administración pública federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ofrece el rumbo que orientará el esfuerzo de todos para fincar bases realistas, responsables y perdurables para avanzar hacia un México más fuerte, más justo, más democrático y más próspero.

Éste es el rumbo claro para el esfuerzo de nuestra generación. Hoy, el porvenir de la Nación nos convoca a un esfuerzo que exige unidad de propósitos, ánimo inquebrantable y perseverancia en las tareas.

## 1 SOBERANÍA

---

### 1.1 La soberanía al final del siglo xx

---

La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo.

La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo la vigencia del Estado de derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía el defi-

nir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.

### **1.1.1 Nacionalismo**

El nacionalismo es el conjunto de valores, sentimientos y aspiraciones que caracterizan y definen a un pueblo en el concierto de las naciones.

El nacionalismo mexicano es inclusivo, consciente de la riqueza de los valores que lo constituyen y, por ello, respetuoso de la diversidad de otras culturas. Nuestro nacionalismo, forjado en el curso de nuestra historia, tiene como aspiración fundamental la defensa de los valores propios, el fortalecimiento de la paz y el entendimiento con otros países. El nacionalismo es la base de la soberanía; se nutre de la diversidad y vitalidad de nuestra cultura plural y es factor esencial de nuestra unidad y cohesión social.

Nuestro nacionalismo es la confianza y la fe que tenemos en nosotros mismos, el amor por lo nuestro. Nuestro nacionalismo es fuente de fortaleza ante la adversidad. Por él sabemos anteponer a cualquier otro el interés de la Nación. En nuestro nacionalismo no caben antagonismos irreconciliables ni la idea de desintegración de nuestro territorio; no se nutre de la intolerancia ni del rechazo de lo extranjero. Nuestro nacionalismo orienta nuestra conducta en el exterior y sustenta nuestro futuro.

### **1.1.2 Los desafíos del presente**

En la última década, el país y el mundo cambiaron. México creció en sus capacidades y en su presencia internacional. Nuestra población y nuestra economía se cuentan entre las primeras del planeta. México ocupa hoy un lugar más relevante en el mundo: sus iniciativas políticas han adquirido mayor peso, no sólo en el ámbito de nuestra contigüidad geográfica sino en toda la región iberoamericana.

Las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela; los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia; el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo, y a la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, muestran la nueva importancia del país.

Además, México ha adquirido una influencia considerable en los organismos multilaterales, reconocida por naciones de todos los continentes. Hoy, México tiene un destacado papel en la comunidad internacional, el

cual debe preservarse y fortalecerse a fin de apoyar los esfuerzos que reafirman nuestra soberanía.

Por otra parte, es preciso subrayar que han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Necesitamos asegurar que la acción exterior del país favorezca las respuestas que damos los mexicanos a estos desafíos; necesitamos, también, superarlos para impulsar nuestro papel en el mundo. La evidencia está a la vista: hemos aprovechado los frutos de la cooperación externa para hacer frente a la crisis financiera y hemos sufrido las consecuencias negativas de los abruptos cambios de la economía mundial y de la opinión internacional sobre nuestro país. Por eso es imperativo actuar en el ámbito internacional para favorecer nuestros intereses. La defensa de nuestra libre capacidad de decisión no puede ignorar nuestro lugar en el mundo, ni puede evadir las repercusiones de lo que ocurre en el exterior. Debemos aprovechar dicha vinculación y actuar en consecuencia para favorecer el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.

Estos cambios en México muchas veces responden a grandes transformaciones mundiales que afectan la forma en que debemos plantear el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Al desaparecer la división política del mundo en dos polos se liberaron fuerzas creativas en muchas latitudes y disminuyó la amenaza de una guerra nuclear total. También, se agudizaron los desequilibrios regionales que ahora atentan contra la necesaria reforma de los organismos multilaterales y el avance del derecho internacional. Por ello, se han agravado las amenazas de nuevos conflictos regionales, del terrorismo y del resurgimiento de viejas intolerancias raciales y culturales, hoy capaces de vincularse instantáneamente con simpatizantes en el mundo entero. La aparición de esos viejos y nuevos extremismos genera conflictos que pueden afectar nuestros intereses, en particular los de los mexicanos que residen en el exterior. México ve con extrema preocupación las tendencias a conculcar los derechos de conacionales que se encuentran en el extranjero. Para los mexicanos, es de especial relevancia el compromiso constitucional, y principio elemental, de asegurar el acceso universal a la educación y a la salud.

Otra gran transformación ha sido la aparición, en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano.

Algo similar sucede en la economía internacional. La globalización de la producción, las finanzas y el comercio puede ofrecer las oportunidades de crecimiento que necesita nuestro país; pero también puede desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta. Flujos enormes de recursos financieros entran y salen de los mercados nacionales de manera cotidiana. El rápido movimiento de esos capitales amenaza con provocar inestabilidad, aun en las economías más grandes del planeta. Ello nos reclama un esfuerzo adicional para elevar el ahorro interno y depender más de nuestras propias fuerzas, no sólo como respuesta a un fenómeno económico sino como defensa de nuestra soberanía.

La transformación tecnológica abre también una ventana de oportunidades y de nuevos desafíos. Tenemos ahora la capacidad de llegar a las zonas más alejadas, educar y capacitar, acercar los beneficios de la información y la cultura a los lugares más apartados del país. La transmisión de imágenes y datos por todo el planeta, de manera casi instantánea, puede exacerbar los acontecimientos locales por su percepción en el exterior y traer a México las consecuencias de lo sucedido en otros continentes. Debemos aprender a aprovechar las grandes potencialidades de la nueva tecnología e influir en la opinión mundial a favor de México.

Igualmente, el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e incluso, la promoción de la democracia. México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos. Si reconocemos que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional, debemos organizar nuestra acción como sociedad para aprovechar el peso de nuestra presencia internacional, adecuar nuestras herramientas a los nuevos retos globales y apoyar los esfuerzos internos con una promoción efectiva de nuestros intereses en el exterior.

México debe fortalecer el lugar que ya ha adquirido en el mundo y aprovecharlo mejor para impulsar su desarrollo económico, crear más empleo, proyectar sus intereses políticos, profundizar su vida democrática, consolidar el Estado de derecho, y asegurarse de que su cultura se conozca y se enriquezca por el contacto libre con las demás culturas del mundo.

### **1.1.3 Las respuestas de la historia**

México se ha enorgullecido de asumir la defensa de su soberanía sobre los sólidos principios del derecho internacional. Nuestra Constitución consig-

na los principios de no intervención, del respeto a la autodeterminación de los pueblos, de la solución pacífica de las controversias, de la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, de igualdad jurídica de los Estados, de la búsqueda de la paz y de la cooperación para el desarrollo como guías de la política exterior de México. A ello, se suma una tradición pacifista en la defensa de la seguridad nacional y una regia cultura que da identidad y proyección al país. Estos son activos de la Nación en la defensa actual de la soberanía, producto de nuestras convicciones, de nuestra experiencia histórica, de los intereses que en distintos momentos hemos tenido que defender.

Nacimos como entidad política independiente, construyendo un orden jurídico propio: el de la Constitución de 1824. Nos propusimos buscar un gobierno estable y obtener el reconocimiento exterior a la entidad política de nuestra Nación. Fue un inicio marcado por la doble asechanza de la invasión territorial y la lucha interna entre los privilegios y la libertad.

A lo largo del siglo XIX, la defensa de la soberanía se ocupó principalmente de los riesgos de ese nacimiento: la integridad territorial y la supremacía del Estado sobre los fueros y las corporaciones. Esa defensa no siempre fue exitosa. Las divisiones internas se tradujeron en vulnerabilidad externa: perdimos territorio y sufrimos la ocupación extranjera. La lucha contra los privilegios, en que finalmente resultó victoriosa la República, quedó plasmada en las Leyes de Reforma y debió superar la guerra civil. Para la generación de Juárez, la urgencia fue construir y consolidar un Estado soberano. El porfiriato impuso una dura paz que diversificó las relaciones del país con el mundo y aseguró durante varios lustros una férrea supremacía interior; pero, al generar injusticias y ahondar desigualdades, también incubó la primera revolución social del siglo XX.

La construcción del Estado revolucionario en el primer tercio del siglo incorporó a la defensa de la soberanía un modelo específico de desarrollo político, económico y social. La propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, la reforma agraria, la creación de bases sociales para el Estado, la formación de un sistema político que privilegió la transmisión pacífica del poder y un acendrado compromiso con la obra pública de beneficio social, desempeñaron un papel central en la expresión de nuestro nacionalismo y en la defensa de la soberanía.

Con todo, siempre se privilegió la integridad física de nuestro territorio y la unidad de la Nación. La experiencia histórica nos ha enseñado a ser particularmente celosos de nuestra integridad territorial y para nuestras fuerzas armadas no existe obligación más alta que mantenerla. La permanente lealtad de las fuerzas armadas a los poderes constitucionales, su origen popular y su compromiso con el proyecto nacional han permitido tener paz interior y fronteras seguras. Pilares de nuestra soberanía, los

institutos armados surgidos de la Revolución asumieron con plena conciencia la reconstrucción del Estado y la necesaria transición al civilismo. La vocación por la paz y el servicio permanente que prestan las fuerzas armadas a la población han sido notas singulares que engrandecen a México. Sobre esta firme base, la doctrina de la seguridad nacional no ha sido nunca intervencionista ni militarista, sino de escrupuloso apego a la ley, al respeto mutuo y a la negociación como forma de dirimir controversias.

Durante los años de las confrontaciones ideológicas y políticas bipolares en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de México mantuvo un equilibrio ideológico en que se sustentó una defensa eficaz de la soberanía. La lucha de México por el desarme general y completo, la defensa de la no intervención, la demanda por una transformación en las relaciones Norte-Sur, la exigencia por la solución pacífica de las controversias, han sido resultado de nuestra experiencia histórica en defensa de nuestra soberanía.

En casos concretos usamos patrones matizados para fijar nuestras posiciones frente a distintos conflictos regionales. Nuestra política exterior ha consistido en la aplicación rígida de los principios, pero siempre ha incorporado y atendido intereses inmediatos con buen éxito. México fue sensible a sus realidades geopolíticas. Afirmamos la igualdad jurídica de los Estados pero postulamos la importancia de las Naciones Unidas, a pesar de los derechos desiguales de los miembros en sus distintos órganos de decisión. Se ha mantenido una respetuosa y prudente distancia respecto de Estados Unidos porque así lo reclama una larga y difícil historia, pero también hemos buscado una relación sólida de cooperación.

Éstas fueron respuestas orientadas por nuestros principios de política exterior. Por eso, y no sólo por la ética que nutre dichos principios consignados en la Constitución, la política exterior de México ha sido y seguirá siendo fuente de orgullo y un factor de cohesión interna. Promover nuestros intereses en materia de seguridad nacional y de política exterior es un acto de congruencia en el que los principios deben reforzar y orientar, pero nunca deberán restringir o debilitar la acción del Estado. Frente a los retos actuales, es indispensable tener claridad de que nuestros principios constitucionales son eficaces no en abstracto sino al promover una adecuada defensa de nuestros intereses; la defensa de una parte esencial de nuestra soberanía.

Frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado lo que nos permita enfrentar los riesgos presentes y futuros; tampoco su olvido y abandono. Aprenderemos sus lecciones y evitaremos rigideces que ignoren la nueva estatura de México y la dinámica global de este fin de siglo.



### 1.1.4 La defensa de la soberanía al fin del siglo xx

Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social.

La defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas exteriores. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Nuestras iniciativas en el exterior se sustentarán en principios e intereses nacionales y estarán vinculadas a los compromisos internos con el Estado de derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura.

Afrontamos el reto de conciliar los principios de derecho internacional con los objetivos estratégicos que nos interesa alcanzar; la capacidad de decisión interna con la realidad de la interdependencia; la pluralidad social y política con la unidad frente a los desafíos internos y exteriores; los compromisos constitucionales internos y las posiciones internacionales del país. En esta conciliación estriba el fortalecimiento de nuestra soberanía, congruente con nuestra historia y con nuestra realidad.

## 1.2 Objetivos

---

El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.

El cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos, con miras al México del año 2000:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exte-

rior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.

- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

## **1.3 Estrategias y líneas de acción**

---

### **1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México**

- Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.

- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

### **1.3.2 Para ampliar y fortalecer el papel de México en la dinámica mundial**

- Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.
- Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

### **1.3.3 Los nuevos vínculos de la política interior y exterior**

#### ***América del Norte***

Las naciones de América del Norte son nuestros principales socios económicos y con ellas se producen las principales interacciones de nuestro país con el exterior. México tiene un interés estratégico en esta región. Es indispensable asegurar una fluida y respetuosa cooperación en todos los ámbitos de las relaciones y disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los intercambios.

Con los Estados Unidos de América se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación. Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y

ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza; fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones.

Con Canadá existen intereses comunes de carácter bilateral y regional que deben aprovecharse cabalmente para impulsar nuestros vínculos económicos y lograr mayor coordinación de políticas en foros multilaterales. En particular, se intensificarán las consultas relativas a la agenda multilateral, en temas de cooperación legal y en la lucha contra el narcotráfico. De igual manera, se dará un mayor impulso a temas como la promoción del desarrollo, la creación y modernización de infraestructura y el intercambio científico, técnico y cultural.

En la cooperación con Canadá y con los Estados Unidos se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promuevan el interés nacional; en lo económico, deberemos asegurar la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio; en lo social, se promoverán y preservarán las capacidades creativas y el patrimonio cultural de los mexicanos.

### *Centroamérica y el Caribe*

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.

La cercanía geográfica, la importancia relativa de Guatemala en Centroamérica y su continuidad étnica y cultural con México hacen de ese país el puente natural de nuestro contacto con la región. Las relaciones con Guatemala deberán mantener el nivel más alto de intensidad. Entre las prioridades de la agenda bilateral está el desarrollo de la zona fronteriza, la consolidación de los mecanismos bilaterales de cooperación, la culminación y operación de un acuerdo de libre comercio, los asuntos migratorios y una renovada política de intercambio cultural y científico. En tanto así lo deseen las partes, México seguirá participando amistosamente en el proceso de paz de ese país, con la mediación del secretario general de la ONU. Para México,

la pacificación completa de Centroamérica es a un mismo tiempo asunto de seguridad nacional y de cooperación con un grupo de naciones hermanas.

México debe intensificar su presencia y sus intercambios políticos, económicos y culturales con Belice y las demás naciones del Caribe. Para ello es fundamental el mayor impulso a la Asociación de Estados del Caribe, de la que México forma parte. Nuestro país mantendrá su política de respeto, amistad y cooperación con Cuba y su insistencia en que este país se reintegre a los foros hemisféricos.

### *América del Sur*

Es propósito de este *plan* fortalecer los mecanismos regionales de diálogo político y de integración económica en América Latina, expandiendo los acuerdos comerciales a otras naciones del hemisferio, promoviendo la solución pacífica de las controversias y las posiciones comunes en los foros internacionales. La integración económica debe ir acompañada de un mayor intercambio cultural.

Buscaremos consolidar el libre comercio y los acuerdos financieros que aseguren una más intensa integración con las naciones del Pacto Andino. Con Venezuela y Colombia, buscaremos dar impulso al G-3, como un factor de primera importancia para los esfuerzos de integración con Centroamérica y el Caribe.

Asimismo, se impulsarán los mecanismos de coordinación para el perfeccionamiento de los acuerdos de libre comercio que hemos firmado y para aproximarnos al Mercosur. Alentaremos los acercamientos y la estrecha cooperación con Brasil y Argentina. Apoyaremos el ingreso de Chile al TLC, fortaleceremos el diálogo político con esta nación y se consolidará el tratado comercial firmado con ese país, que ha generado un aumento considerable en nuestros intercambios.

Propondremos a las naciones de América Latina las reorientaciones del Grupo de Río a los organismos económicos regionales, como la CEPAL y el SELA y que se intensifiquen las consultas sobre temas continentales y globales como la pobreza, el empleo, las migraciones, el narcotráfico, los derechos humanos y el avance de la democracia.

En general, habremos de actualizar los mecanismos que faciliten los intercambios e impulsen el desarrollo en América Latina. Buscaremos fortalecer la Conferencia Cumbre Iberoamericana para asegurar el diálogo político que acerca a nuestras naciones, promueva la integración realista y la cooperación efectiva.

### ***Diversificación de nuestras relaciones con el mundo***

La diversificación es una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles. Por eso, establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercio e inversión con otras naciones y regiones no americanas, complementa y da un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y facilita los cambios estructurales en nuestro país.

La institucionalización del diálogo político, la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación deberán ser las líneas rectoras de una vinculación valiosa y productiva para el país. A este propósito responden las siguientes estrategias y acciones:

- Nos proponemos promover la estrecha vinculación con España, no sólo en el ámbito bilateral sino en los foros subregionales de América Latina. México y España podrán ser puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas. Seguiremos propiciando consultas políticas y encuentros entre nuestras sociedades para intensificar los intercambios en el marco de un acuerdo amplio con la Unión Europea.
- Consolidaremos y, en su caso, crearemos los mecanismos de consulta con las naciones de la OCDE y otros países de importancia estratégica sobre temas bilaterales, regionales y globales. En particular, fortaleceremos las comisiones mixtas y binacionales existentes y promoveremos su formación con las demás naciones miembros. Consolidaremos las relaciones financieras y comerciales con los países de América del Norte y buscaremos su ampliación en todo el continente americano.
- Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro del dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.
- Estrecharemos también la cooperación legal en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Nos proponemos, asimismo, intensificar los vínculos económicos y el diálogo político con cada nación miembro de la Unión Europea, en especial con Alemania, Inglaterra, Italia y Francia.

- En Europa Central, aseguraremos la presencia de México con base en los movimientos de integración de las naciones de esa región con la Unión Europea. Construiremos y actualizaremos los instrumentos diplomáticos y los acuerdos para fomentar el intercambio comercial y la cooperación técnica y cultural. Mediante nuestra posición en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, nos acercaremos a sus proyectos y a sus mercados para establecer un sano intercambio con dichas naciones. Con Rusia, renovaremos los mecanismos de consulta política, construiremos marcos normativos para el intercambio económico y para encuentros entre inversionistas.
- En el Pacífico asiático, aprovecharemos cabalmente la pertenencia de México a los principales foros económicos de la región, como la APEC, para promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con sus países miembros, entre los cuales se encuentran algunas de las economías dinámicas del mundo y cuyo papel internacional será creciente en el futuro. Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular de China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.
- En el Medio Oriente, el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar. En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente, y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.

### ***La cooperación técnica, científica, educativa y cultural***

La cooperación internacional sirve al interés nacional, pues fortalece la imagen de México, enriquece sus vínculos y propicia mayores posibilidades de intercambio. Por eso, la cooperación técnica y científica, educativa y cultural, debe cumplir objetivos específicos y constituirse en un instrumento privilegiado de nuestra política exterior.

Las acciones de cooperación deben promover el prestigio de México y difundir la riqueza de sus culturas, la diversidad de su pueblo y la creatividad de su gente; también deben atraer recursos para ampliar los esfuerzos productivos, científicos, técnicos y culturales del país, enriquecer la acción de sus intelectuales, científicos y artistas, y asegurar la tolerancia y el respeto a la pluralidad.

México participará activamente en los acuerdos internacionales que protejan el patrimonio de las culturas nacionales y étnicas.

### **1.3.4 Una nueva relación de nuestro país con nacionales mexicanos en el exterior**

La situación de millones de mexicanos en el exterior, en particular en los Estados Unidos, es muy vulnerable y exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

Se dará prioridad a la iniciativa intitulada “Nación mexicana” que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior. Este programa promoverá la propia organización de las comunidades, los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano, las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas. También ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.

Paralelamente, habremos de fortalecer los programas de solidaridad con los miembros de estas comunidades, al enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar los programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país. Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero; se continuarán y desarrollarán programas como “Paisano”, que tuvo tanto éxito.

La Nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa “Nación mexicana” será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.

### **1.3.5 Para promover los intereses nacionales en los foros multilaterales**

La promoción de la paz en nuestro entorno y en otras regiones del mundo es, a la vez, la consecución de un principio y un instrumento del desarrollo nacional. La paz presupone el respeto y la tolerancia entre Estados nacionales, apego al derecho internacional y voluntad de cumplir los compromisos contraídos. Por eso, para México es importante participar en procesos de pacificación a través del diálogo y construir consensos amplios y viables en favor del desarme y la no proliferación de armas nucleares y con-



vencionales, así como combatir el comercio ilegal de armas. Debemos contribuir al perfeccionamiento de la definición, objetivos y estructuras de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la promoción de iniciativas que atenuen la grave brecha que separa a los países desarrollados de los que están en vías de desarrollo.

Nuestra política exterior buscará impulsar la reestructuración de los órganos y sistemas de decisión de los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, para establecer mejores equilibrios y responsabilidades entre los Estados y asegurarle a México su lugar en el ámbito internacional.

La mayor coordinación financiera, comercial y de intercambios tecnológicos permite un entorno estable y provechoso para el país. México promoverá el diálogo entre los principales bloques económicos del mundo para favorecerla.

Los compromisos contenidos en las políticas nacionales sobre ecología, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo deben reflejarse en las posiciones internacionales de México en el nivel bilateral y multilateral. El país promoverá enfoques integrales y la acción concertada de naciones cuando la naturaleza de los problemas así lo justifique. México promoverá una conferencia mundial sobre el narcotráfico y el cumplimiento de los compromisos internacionales contra la pobreza (Copenhague, 1995); en favor de la ecología (Río de Janeiro, 1992); en materia de población (El Cairo, 1994), y de desarrollo de la mujer (Pekín, 1995).

En la acción internacional frente al narcotráfico, México promoverá la más estrecha cooperación con otras naciones, apegado al principio de respeto a la soberanía nacional y a la jurisdicción que se deriva de ella. Dará prioridad al combate contra las bandas internacionales, contra su acceso a armas, contra sus nuevos métodos de operación y contra el lavado de dinero.

La defensa de la soberanía en estos últimos años del siglo xx reconoce las transformaciones del país y del mundo. Frente a los nuevos desafíos y las mayores capacidades del país, se propone ampliar los márgenes de decisión del Estado mexicano, sustentando su fuerza en el gran consenso social, en la democracia y el diálogo, en la preeminencia del Estado de derecho, en el esfuerzo productivo y el ahorro interno, y en su capacidad para crear oportunidades y promover los valores e intereses de México en el exterior.

Guiada por principios invariables, nuestra política exterior precisará los intereses nacionales a la luz de las circunstancias especiales del país y de su proyección a futuro. Con fidelidad a nuestra tradición pacifista, se garantizará la seguridad nacional y la integridad territorial. Consolidare-

mos el Estado de derecho, promoveremos el crecimiento, la creación de empleos y el desarrollo social en todo el país. Conscientes de nuestra historia, apoyaremos las diversas expresiones culturales de la población y su conocimiento en el extranjero; fortaleceremos nuestra fe en México y nuestro compromiso con un futuro mejor.

## **2 POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES**

---

### **2.1 Aspiración por un Estado de derecho y un país de leyes**

---

A lo largo de la vida independiente del país, los mexicanos hemos aspirado a gobernarnos mediante leyes. En todo momento, el ideal de hombres y mujeres ha sido que las conductas de los individuos y de las autoridades se guíen por lo dispuesto en las normas jurídicas. Hemos buscado construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado, en una sociedad crecientemente compleja.

La Constitución es la expresión suprema de la voluntad colectiva; en ella se manifiesta la soberanía popular y es la ley fundamental cuya supremacía está fuera de toda duda. El primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que la ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general. Por todo ello, las autoridades y los particulares tenemos el mandato ineludible de coadyuvar al desarrollo y al fortalecimiento del Estado de derecho.

El Estado de derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto.

Durante el tiempo en que la Constitución de 1917 ha estado vigente, los mexicanos le hemos incorporado nuevos derechos fundamentales y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de derecho. Debemos reconocer, no obstante, que en el sistema todavía persisten diferencias entre norma y realidad y que requiere actualizarse y adecuarse permanentemente.

Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial en agravio de los grupos sociales más vulnerables. Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.

### **2.1.1 Seguridad pública**

A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de derecho.

También hay que reconocer que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso. Afortunadamente, México cuenta también con policías que cumplen con eficacia y honestidad sus responsabilidades, arriesgando muchas veces su propia vida.

En el ámbito de la seguridad pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medidas de prevención. Por su parte, la sociedad, al percibir el incremento de la inseguridad y su relación con las ineficiencias, desviaciones y tolerancia de las instituciones de seguridad pública, ha optado por alejarse de las mismas por desconfianza o por temor.

### 2.1.2 Crimen organizado

Paralelamente al aumento de la violencia, y estrechamente relacionada con ella, se ha desarrollado una delincuencia cada vez mejor organizada, que ha dado lugar al incremento del tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros. El tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad: combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos.

### 2.1.3 Procuración de justicia

Muchos de los atentados más graves contra el Estado de derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad en el ámbito penal. La comisión frecuente de delitos, su deficiente investigación, los defectos en la integración de las averiguaciones, la ineficiencia para detener a los responsables, la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la convivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración y administración de la justicia penal.

En ocasiones, es la falta misma de personal o su deficiente capacitación lo que auspicia la impunidad; en otras, la complejidad o la poca claridad de las normas penales impide que quienes tienen a su cargo la persecución y la sanción de los delitos actúen pronta y expeditamente.

Otro grave problema que ha generado una indignación creciente es la corrupción en muchas esferas de la administración pública. La corrupción daña la relación entre gobernantes y gobernados, genera justificada irritación y cuando se asocia a la impunidad, mina la confianza de la población en las instituciones.

La corrupción en el sector público, además, lesiona la dignidad de los miles de servidores públicos que dedican su trabajo cotidiano, de manera empeñosa y honesta, a brindar servicios básicos para la sociedad, fundamentales para el desarrollo y el bienestar. Por tanto, el combate a la corrupción es también un imperativo social, una demanda de los propios servidores públicos y un propósito esencial de este Gobierno.

En nuestro país, las acciones gubernamentales para atacar este problema se han enfocado en diferentes aspectos. Se ha construido un marco normativo que establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, promueve la transparencia en los procesos de compras gubernamentales y regula el ejercicio presupuestal, entre otras materias. Asimismo, existen organismos de control interno y externo, encargados de vigilar el ejercicio del gasto público, investigar posibles anomalías y promover su corrección y sanción.

No obstante, la complejidad de la corrupción que afecta a entornos muy distintos y bajo modalidades cambiantes, y la necesidad de ofrecer resultados claros a una sociedad cada vez más exigente y participativa, obligan a revisar con sentido crítico y constructivo los organismos, instrumentos y estrategias para combatirla.

En este sentido, es preciso señalar la insuficiencia del marco jurídico para identificar y prevenir el conflicto de intereses, la necesidad de definir con mayor claridad y exactitud las responsabilidades de los servidores públicos, y la de prever procedimientos más ágiles y equitativos de enjuiciamiento y sanción. Asimismo, en la consulta popular se apuntaron importantes limitaciones de los órganos de control, en cuanto a su independencia, su capacidad técnica y sus actuales atribuciones, que influyen en su poca efectividad y credibilidad.

Aun cuando existen a nivel federal órganos de control interno y externo, no hay una entidad de fiscalización superior, que cuente al mismo tiempo con las más amplias facultades de control y fiscalización, y que tenga preeminencia e independencia respecto a las dependencias o entidades gubernamentales supervisadas.

El órgano que ejerce el control externo de la administración pública se ha enfrentado a serias limitaciones que restringen el alcance y la oportunidad de sus acciones, reducen su capacidad para revisiones contables y legales de la cuenta pública de años pasados y limitan su independencia respecto al órgano interno de control en el financiamiento de responsabilidades. En lo que atañe al órgano interno de control, su falta de independencia respecto al ente fiscalizado condiciona y limita su capacidad de acción en esta materia.

Por lo que hace a su contenido, las revisiones de los órganos de contraloría se han circunscrito preponderantemente a verificar la observancia de la normatividad presupuestal y del ejercicio del gasto, pero no a medir y evaluar el desempeño de instituciones y servidores públicos, ni a comprobar los resultados o la repercusión social del gasto en la población beneficiaria. Tampoco se han desarrollado esfuerzos suficientes para corregir las causas de fondo, que a menudo residen en procedimientos administrativos complejos y tortuosos, la concentración de autoridad o su discrecionalidad.

### 2.1.4 Impartición de justicia

Por lo que respecta a la impartición de justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales procedimientos que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de los elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones.

Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas.

Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la convivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia.

### 2.1.5 Inseguridad jurídica

Por otra parte, la incertidumbre procedente de muchas normas inadecuadas y de los rezagos del sistema de justicia, constituye un problema que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre las personas.

Si bien en los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Así, diversas transacciones se realizan al amparo de normas que, por el transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades actuales, originando falta de claridad y transparencia en las relaciones jurídicas u obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos privados complejos, poco accesibles para un gran número de personas y que no ofrecen garantías suficientes a las partes.

Los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia han impedido que la ley se aplique en todos los casos de manera transparente y oportuna, lo cual muchas veces posterga el cumplimiento de las obligacio-

nes y de las prestaciones derivadas de los actos jurídicos, y da ocasión para evadir o aplazar en términos inaceptables el cumplimiento de deberes legales, con grave perjuicio a las partes.

En el ámbito administrativo existe todavía una regulación excesiva que exige a los particulares numerosos requisitos y trámites, muchas veces innecesarios. En esta materia la autoridad también cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para tomar decisiones que generan incertidumbre e implican retrasos y altos costos para las actividades productivas. A su vez, la sobrerregulación requiere, para su aplicación, del funcionamiento de estructuras gubernamentales que generan altos costos para el Gobierno.

Subsisten también serios resabios de inseguridad en la tenencia de la tierra dentro de los distintos regímenes de propiedad, tanto en el medio rural como en el urbano. Entre sus causas destacan la existencia de expedientes de reparto pendientes de resolver, la falta de procesos adecuados para la regularización de la tenencia de la tierra, la carencia de certificados de derechos ejidales y títulos de propiedad, y el mal funcionamiento de los sistemas de registro de derechos agrarios y de propiedad.

Normas y prácticas inadecuadas e instrumentos ineficaces para dar seguridad en la tenencia y propiedad de la tierra generan incertidumbre, e impiden la correcta y oportuna aplicación de la ley y el pleno respeto de los derechos, lo que inhibe la inversión productiva y eleva sus costos en perjuicio del bienestar de propietarios, ejidatarios y comuneros.

### **2.1.6 Derechos humanos**

México tiene una renovada tradición en la protección y defensa de los derechos humanos, que en años recientes se han incorporado a la Constitución con la creación de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales. Esta protección se encuentra a cargo de un organismo federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de los organismos respectivos de las entidades federativas, incluido el del Distrito Federal. Este sistema tiene como características principales su autonomía orgánica, técnica, financiera y política, y su permanencia.

En sus casi cinco años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas y en corporaciones de seguridad pública.

No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos.

### **2.1.7 Justicia para los indígenas**

La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos sigue siendo particularmente apremiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los ciudadanos mexicanos.

El principio de la igualdad jurídica se ve vulnerado cotidianamente en el trato que recibe el indígena por parte de órganos del sistema de justicia. No obstante el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte integral de la Nación, sigue siendo evidente su bajo nivel de acceso a la procuración e impartición de justicia. Aún falta mucho por hacer para que la igualdad formal ante la ley se traduzca plenamente en igualdad ante la justicia para todos.

### **2.1.8 La reforma constitucional de 1994**

Las acciones para renovar el Estado de derecho deben tener como punto central el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los tribunales, por ser éstos los órganos que al interpretar y aplicar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, garantizan en última instancia la vigencia del propio Estado de derecho. Por ello, hemos emprendido una profunda transformación del sistema de impartición de justicia, para asegurar a todos los mexicanos por igual el acceso a la justicia en los tribunales, para que tengamos plena certeza de que las demandas y los procedimientos se atenderán con honestidad, eficiencia y estricto apego a la ley, de manera pronta y expedita.

Como un primer paso en esta transformación, en diciembre de 1994 se presentó una iniciativa que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados enriquecieron y aprobaron. Con ella se reformaron diversas disposiciones constitucionales con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes; limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios; dotarla de nue-



vas y trascendentes competencias a fin de constituirla en un auténtico tribunal constitucional; crear un órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; y sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

Asimismo, las reformas constitucionales incorporaron cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se instauró la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración de justicia; y se establecieron los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se ha iniciado una etapa de renovación integral del Estado de derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama; sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación. Ahora, debemos impulsar las acciones necesarias para que los jóvenes, los trabajadores, las amas de casa, los campesinos, los indígenas, los habitantes de las ciudades y, en fin, la sociedad entera, vivan seguros, al amparo de la ley y las instituciones, en la paz y la tranquilidad; para que sus bienes y posesiones se encuentren a salvo; para que sus transacciones económicas estén debidamente garantizadas y para que ningún particular ni autoridad actúe por encima de la ley.

## 2.2 Objetivos

---

Gobierno y sociedad debemos sumar voluntades y esfuerzos para construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en donde todos veamos en la ley el fundamento de nuestro actuar y el instrumento eficiente de resolución de los conflictos. Un régimen jurídico que recoja la pluralidad de nuestra sociedad, aspire a que todos guen sus conductas por lo dispuesto en sus normas; un régimen que nos preserve como nación, y que sea capaz de reconocer y garantizar plenamente todos los derechos fundamentales conferidos por la Constitución. Éste es el reclamo de la sociedad mexicana de nuestros días; éste es el compromiso que el Gobierno asume a fin de llevar a cabo las acciones y coordinar los esfuerzos de los sectores público, social y privado que hagan de la ley la norma real de nuestra convivencia.

Vivir en un Estado de derecho requiere definir estrategias y líneas de acción que alcancen los siguientes objetivos específicos:

- Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo, que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.
- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.
- Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.
- Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los

derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos.

- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley. Impulsar el acceso igualitario a la justicia para los pueblos indígenas implica el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.

## **2.3 Estrategias y líneas de acción**

---

### **2.3.1 Seguridad pública**

En cumplimiento del mandato constitucional y en atención al justo reclamo de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Para aplicarla con buen éxito es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su marco de referencia son los objetivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.

Dichas reformas ya establecen las bases para consolidar un sistema nacional de seguridad pública con las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor, y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Para regular y poner en marcha el sistema nacional de seguridad pública, la iniciativa de ley correspondiente a la prestación y coordinación del servicio de seguridad pública habrá de someterse a la consideración del honorable Congreso de la Unión.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de

establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Se creará, para tal efecto, el centro nacional de formación policial, que se integrará con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se reglamentará y utilizará cabalmente el registro nacional de servicios policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.

Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el sistema nacional de seguridad pública estará coordinado por un consejo nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de gobierno.

Así, se establecerán o reforzarán convenios entre el Gobierno federal y los de los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un sistema de información policial moderno y contable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delinquentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

En todo caso, es necesario hacer más transparentes las acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Para reforzar la seguridad que demandan los mexicanos, se impulsará una gran campaña de comunicación social que dé orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto exige la participación de muchas instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, deberán hacerse más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la

atención a los menores infractores. Se llevará a cabo, asimismo, una acción coordinada con las autoridades locales para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión cuyas deficiencias atentan contra los derechos de los reclusos.

### **2.3.2 Lucha contra el crimen organizado**

Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.

Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Se buscará, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.

También se revisará la legislación penal sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucho mayor severidad a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos. Por este motivo, es necesario revisar las distintas modalidades de actuación del crimen organizado, así como el catálogo de las penas que deban corresponder a quienes las realicen. En la lucha contra el crimen organizado, se combatirán igualmente los delitos conexos.

### **2.3.3 Procuración de justicia**

La situación imperante exige que el Estado mexicano adopte medidas profundas para que la procuración de justicia sea eficiente, satisfaga los justos reclamos de la población y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de derecho en nuestro país.

Para corregir muchos de los abusos que se han cometido en diversas ocasiones en la procuración de justicia, en diciembre de 1994 se reformó el

artículo 21 constitucional a fin de que los particulares afectados pudiesen impugnar ante la autoridad jurisdiccional las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio Público. La posibilidad de esta impugnación contribuirá a un mejor desempeño de las funciones que la propia disposición constitucional confiere al Ministerio Público, como institución rectora del sistema de procuración de justicia.

La situación de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, y la importancia de sus atribuciones, exige que se lleven a cabo acciones para que su funcionamiento sea ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas. Por ello, es necesario revisar, por un lado, las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden utilizar en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, la situación de quienes están encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

La consolidación de un sistema de impartición y procuración de justicia que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el respeto a sus derechos fundamentales exige programas y mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial actúen en los términos que fija la ley, tanto en la fase de averiguación previa como durante el proceso. También es necesario establecer mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Debido a que en algunos procesos de procuración de justicia se presentan violaciones a los derechos humanos, es necesario establecer diversas vías de control a efecto de erradicar esta práctica, observando el mandato constitucional de que la actuación de la policía judicial se realice siempre bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. Se apoyarán todos los programas de difusión que lleven al establecimiento de una cultura de derechos humanos entre las personas encargadas de la procuración de justicia y entre la población en general, y se reforzarán los mecanismos y las instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia que atenten contra los derechos humanos.

Una atención integral al fenómeno de la delincuencia exige tomar medidas legislativas y orgánicas para equilibrar la situación actual, donde todos los esfuerzos se encaminan a la persecución de los delincuentes y no a otorgar protección o apoyo a las víctimas de los actos ilícitos. Por ello, partiendo de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 para que los particulares puedan impugnar en la vía jurisdiccional las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal dictadas por el Ministerio

Público, deberán llevarse a cabo las acciones que permitan hacer efectivo tan importante medio de defensa.

Con el mismo afán de involucrar más a la población en los procesos penales, se promoverán las reformas y acciones conducentes a perfeccionar las formas de participación de las víctimas, los ofendidos o sus causahabientes, en las distintas etapas del procedimiento penal, para el ejercicio de sus derechos, a efecto de que se logre plenamente la reparación del daño o la reivindicación del derecho conculcado. Esta medida permitirá, además, que el propio interés de los sujetos afectados haga más eficiente el desahogo de los procesos y exista mayor vigilancia social sobre las autoridades, sin que ello signifique que el Ministerio Público renuncie a su función de representación social, que es la esencia de su elevada misión.

Igualmente, se establecerán las vías para que autoridades y particulares acuerden programas que hagan frente a la actividad delictiva y se denuncie oportunamente la comisión de los actos ilícitos. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidad de quienes deben procurar justicia. Se impulsarán programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que, en su caso, deban imponerse.

A fin de evitar prácticas inconvenientes en las instituciones, se establecerán programas de simplificación y difusión de las normas y procedimientos que rigen la actividad de las procuradurías en relación con los ciudadanos, así como de las vías de defensa con que estos últimos cuentan en caso de una actuación indebida.

Conscientes de que la mejor manera de que la procuración de justicia alcance un nivel aceptable es la profesionalización de las personas que laboran como agentes del Ministerio Público, policías, peritos o personal administrativo, deberán apoyarse los programas existentes y establecerse otros que conduzcan a tal fin, así como a la mejoría de los salarios, las condiciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo de estos servidores públicos.

Adicionalmente, y para lograr una adecuada procuración de justicia, se requiere la revisión del marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos, de procedimiento y de responsabilidades de los órganos o personas encargadas de desempeñar esa función. Sólo así los ciudadanos y las autoridades tendrán la certidumbre de su cumplimiento.

De manera particular, se requiere estudiar los tipos penales de conductas que ofenden gravemente a la sociedad como violación y robo de infantes, para estar en posibilidad de combatirlos con eficacia y sancionarlos severamente.

Es necesario, asimismo, revisar las normas que regulan las etapas de averiguación previa y los procesos penales, para evitar dilaciones indebi-

das y que el exceso de tecnicismos impida la aplicación de sanciones, en caso de que éstas deban darse.

En lo que se refiere a menores infractores, se impulsarán las reformas necesarias para que la procuración de justicia en este rubro cumpla con las garantías constitucionales mínimas, que permitan su readaptación a la sociedad y la plena tutela de sus derechos.

### **2.3.4 Probidad y rendición de cuentas en el servicio público**

En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esta lucha se llevará a cabo con la más enérgica voluntad política y con la participación de la sociedad.

En este plan no se propone una campaña efímera ni acciones espectaculares pero transitorias, sino un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluya medidas de carácter inmediato y, a la vez, cambios estructurales; que atienda convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.

El primer aspecto de esta estrategia implica una reforma profunda a los actuales órganos de control interno y externo de la gestión pública y la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los poderes. A la luz de la experiencia de México y de otros países, deberá determinarse cuál es el modelo de fiscalización superior que conviene a nuestro país y que garantice mejor la probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. En todo caso, esa entidad deberá estar dotada de las siguientes características:

- Independencia respecto al ente fiscalizado, autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones políticas o partidistas que condicionen o limiten el ejercicio de sus atribuciones.



- Oportunidad en su función fiscalizadora y atribuciones que faciliten y fortalezcan la contraloría o auditoría y el fincamiento de responsabilidades.
- Independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes; proceso transparente para la selección y designación de su titular e inamovilidad durante el término de su gestión.
- Capacidad técnica y un estricto código de comportamiento ético del personal al servicio del organismo.
- Autoridad para difundir a través de los medios los resultados de sus evaluaciones y auditorías.

Paralelamente, el sistema de control interno del Poder Ejecutivo será reestructurado. Se aprovecharán todos los recursos asignados a las contralorías internas, a las que se dotará de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función. Por su parte, la dependencia encargada del control interno global se transformará en órgano de promoción de la modernización y desarrollo de la administración pública.

Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.

De manera congruente con las reformas en los órganos externo e interno de control, se revisará el marco jurídico para actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, adecuar la función de las entidades de fiscalización y establecer procedimientos más eficientes de sanción.

En el segundo aspecto de la estrategia habrá un acercamiento mayor del Gobierno a la población y se impulsará la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública. El combate a la corrupción y la impunidad será más eficaz en la medida en que la acción del Gobierno y de quienes en él laboran esté abierta al escrutinio de la ciudadanía. Por ello, se apoyarán los mecanismos de contraloría social, así como la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.

Se perfeccionarán, asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del Gobierno. Será necesario, adicionalmente, mejorar el seguimiento de quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las instancias que las captan con los órganos de

control interno, y promover la ampliación de los mecanismos de supervisión y vigilancia comunitaria en el desarrollo de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales.

La medición del desempeño, junto con la apertura de canales y medios para conocer la opinión ciudadana permitirán identificar los puntos débiles y susceptibles de mejora de la administración pública, para reducir las áreas donde pueda existir corrupción.

Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

Por último, no puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad. Por ello, la estrategia comprenderá también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas, los valores éticos del servicio público y rechace la corrupción y la impunidad. En una sociedad moderna, en donde la información fluye en todos sentidos, y donde el Gobierno asume el principio esencial de rendición de cuentas, habrá menos espacios propicios para el surgimiento de la corrupción.

### **2.3.5 Impartición de justicia**

Siendo compromiso del Gobierno fortalecer de manera plena al Estado de derecho, entendemos que la solución de sus problemas e ineficiencias sólo puede llevarse a cabo mediante el combate a las causas de una situación que no deseamos mantener.

En diciembre de 1994 se inició el proceso de reforma a los poderes Judicial federal y locales, mediante las modificaciones constitucionales aprobadas por el Constituyente Permanente. La reforma llevada a cabo representa sólo una primera etapa de un largo proceso que es necesario terminar para fortalecer y perfeccionar a los órganos jurisdiccionales del país. Por ello, el Ejecutivo federal envió al H. Congreso de la Unión, y éste aprobó, las iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional que regulan aspectos introducidos en la reforma constitucional.

Las reformas constitucionales en materia de justicia introdujeron importantes bases para la organización y funcionamiento de los órganos de

justicia locales. Con ese motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán, con absoluto respeto a la autonomía de los estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En congruencia con los objetivos de las reformas constitucionales y de acuerdo con las características de los órganos jurisdiccionales federales laborales, administrativos y agrarios, se promoverán las modificaciones y medidas para lograr una mayor eficiencia en su administración, al tiempo que permitan una mayor calidad en el desempeño de la función jurisdiccional.

La realización de las acciones para acrecentar la independencia de los titulares de los órganos de justicia y la autonomía de estos últimos, así como la calidad de las resoluciones y la reducción del tiempo en que se dictan, debe comenzar por la calidad profesional de los jueces y magistrados. De esta forma se apoyarán programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, y los de capacitación, actualización y especialización, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Una medida importante introducida mediante la reforma de diciembre de 1994, prevé el apoyo a los mecanismos e instituciones que en materia de carrera judicial decidan tomar los órganos competentes a nivel federal.

Para la cabal consolidación del Estado de derecho se llevará a cabo una revisión sistemática de las normas de diversos ordenamientos. En muchos casos la falta de certidumbre, el retraso o ausencia misma de claridad para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones son producto de una norma con esas características. Una reforma completa, bien pensada y que recoja experiencias diversas en las materias civil, mercantil, penal, laboral y administrativa, permitirá una más pronta impartición de justicia y evitará rezagos y dilaciones, márgenes de discrecionalidad, negligencia o mala fe.

En este sentido, a fin de que no se niegue justicia a las personas que después de un difícil proceso judicial han obtenido una sentencia favorable, se revisarán las disposiciones que regulan la ejecución de las mismas, y se buscará que las leyes expresen con precisión los supuestos y consecuencias para que los particulares conozcan de manera objetiva los efectos que corresponden a cada conducta.

También es necesario introducir mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan mayor rapidez y especialización en las resoluciones. La mediación y la conciliación son experiencias que deben considerarse, pues en cierto tipo de conflictos logran los mismos efectos de la justicia ordinaria a un bajo costo. Igualmente, se fortalecerán las vías de resolución de los conflictos por medio del arbitraje en diversas materias, y

se realizarán reformas para que los laudos resultantes de los procesos de este tipo puedan tener una más eficiente ejecución.

Es necesario revalorar la justicia de paz, a fin de dotarla de mayores atribuciones y elevar la cuantía de los asuntos de que conoce, para que así llegue a constituirse, por su agilidad y rapidez, en una institución fundamental de los distintos sistemas de impartición de justicia del país.

Mientras el Estado mexicano no sea capaz de garantizar a todos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y calidad, existirá un enorme rezago respecto de las aspiraciones de la sociedad. Por ello deberán apoyarse todas las acciones que garanticen tal acceso, para que puedan obtenerse fallos que diriman el fondo de la cuestión de que se trate.

Ya que el Gobierno debe proporcionar asistencia jurídica gratuita en materia penal, es necesario mejorar la prestación y alcances de este servicio mediante la profesionalización de sus integrantes, la elevación de los sueldos que éstos perciben, y su permanente capacitación. También deben establecerse nuevos mecanismos que permitan a las personas de escasos recursos tener acceso a la justicia en condiciones dignas, para llevar a cabo una defensa adecuada de sus intereses.

Debido a que el Estado de derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad, primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis. Se estudiará el sistema de recursos jurisdiccionales y administrativos con que cuentan los particulares para combatir los actos de autoridades administrativas y, en su caso, se promoverán las reformas que fortalezcan las instituciones que de manera prioritaria realizan tareas de control.

### **2.3.6 Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares**

Una de las estrategias que el *plan* contempla para la consolidación del Estado de derecho es la provisión de las medidas para ofrecer condiciones de seguridad jurídica que garanticen la propiedad y posesión de los bienes y favorezcan la transparencia de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Gobierno, a fin de promover la inversión productiva e impulsar el desarrollo económico y social del país.

Para propiciar la vigencia de un régimen de plena seguridad jurídica se requiere, entre otros, de dos elementos fundamentales: primero, la existencia de un marco normativo claro, preciso y congruente con las necesidades actuales, que defina con claridad los derechos de propiedad, así como las prerrogativas y obligaciones de todos los que intervienen en las actividades económicas y sociales, y, segundo, un sistema de justicia que garantice, eficaz y oportunamente, el cumplimiento de dicho marco normativo.

Al efecto, se revisarán los distintos ordenamientos, con objeto de promover las reformas que ajusten la normatividad a las circunstancias actuales. Las líneas de acción en este rubro buscarán establecer las condiciones jurídicas que ofrezcan mayor agilidad y reducción de costos en la formalización de las relaciones contractuales, garantizando la seguridad jurídica.

Para brindar certidumbre a los particulares en las actividades en que se requiere la intervención de las autoridades, se continuará e intensificará el proceso de desregulación administrativa, a efecto de eliminar requisitos y trámites innecesarios; se establecerán reglas claras para normar la actuación y criterios de las autoridades y se perfeccionarán los mecanismos para obligar a su cumplimiento. Estas medidas son complementarias a las planteadas para la modernización administrativa que habrá de llevarse a cabo para incrementar la transparencia, eficiencia y honestidad en el desempeño de la función pública.

Para alcanzar los niveles de seguridad jurídica que exige el sano desarrollo de las actividades económicas, también es indispensable que existan los instrumentos procesales e institucionales que garanticen su aplicación. A ello contribuirán las reformas planteadas en materia procesal, en los ámbitos jurisdiccional y administrativo, las que tendrán por objeto reducir los tiempos de desahogo de los procedimientos.

En materia de tenencia de la tierra en el ámbito ejidal, se consolidará la aplicación de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria. Al efecto, se tomarán las medidas pertinentes para terminar en forma definitiva el rezago agrario. Paralelamente, se buscará mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y promover la incorporación de los ejidos que aún no lo han hecho a los programas respectivos.

En el ámbito de la propiedad particular, habrá de realizarse un esfuerzo de coordinación entre las distintas instancias en los tres órdenes de gobierno para llevar a cabo programas de regularización y titulación de predios y, de manera particular, modernizar los registros públicos de propiedad, buscando la rapidez y transparencia en las inscripciones. Todo ello permitirá ofrecer seguridad a la propiedad de bienes inmuebles y a la posesión que se tenga con arreglo a la ley, requisito indispensable para garantizar las inversiones.

### 2.3.7 Derechos humanos

Un Estado de derecho es inconcebible sin el respeto irrestricto a los derechos humanos. Para vigilar el apego a la legalidad como principal obligación del Gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos.

Es necesario consolidar la protección y defensa de los derechos humanos. Para lograr este objetivo, es importante contar con una mayor participación de la sociedad civil, que de manera sencilla, accesible y contable presente sus quejas, con la certeza de que serán atendidas debidamente. Le corresponde al Estado consolidar las funciones de las comisiones de derechos humanos, abrir nuevos cauces a la participación ciudadana y estimular una mayor y más oportuna atención de los servidores públicos a las recomendaciones de esas comisiones.

Habrà de integrarse un sistema nacional de información de derechos humanos, para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones de esas comisiones. Además, debe realizarse una mayor difusión de las recomendaciones en los medios masivos de comunicación, para facilitar su debido cumplimiento.

Con el fin de mejorar el acceso de todos a los medios de protección de los derechos humanos, es necesario fortalecer los mecanismos de recepción de quejas en las comisiones. Particular atención tendrá el estado que guarda la defensa de los derechos humanos de los procesados y sentenciados en el sistema penitenciario. Además, es urgente otorgar facilidades mayores para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ello, el Gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten.

Como complemento se fomentarán campañas en los medios masivos de comunicación, enfocadas a la sociedad en general, así como a los grupos marginados que promuevan el respeto de los derechos humanos y difundan información sobre los mismos y los procedimientos disponibles para su defensa.

### 2.3.8 Justicia para los pueblos indígenas

Para que, con independencia de los rasgos culturales o étnicos de quien acude a los órganos de procuración e impartición de justicia, la igualdad

ante la ley se traduzca fielmente en igualdad en los hechos, el Gobierno se compromete con la búsqueda y refuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia en el caso de los pueblos indígenas.

Es preciso asegurar que el indígena mexicano cuente con el apoyo legal para defenderse y que se represente a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puedan tener acceso a ella. Se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que afecten a los pueblos indígenas, les permitan cumplir con el papel que les asigna la ley en la tutela efectiva de los derechos de todo mexicano. De manera prioritaria, se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar en la práctica el derecho a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas para que se conozcan plenamente su naturaleza y sus consecuencias.

Se buscarán los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera que puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir. El gobierno considera prioritaria la labor de identificación y seguimiento en todo el país de los indígenas presos por causas atribuibles a la indefensión, para proveer las medidas necesarias para proteger sus garantías y, en caso de que proceda, su excarcelación.

Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen. Deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, ante y a través del sistema de administración de justicia.

El Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos podrá alcanzarse si nos empeñamos en llevar a cabo las estrategias que nos hemos propuesto en este Plan Nacional de Desarrollo. Su propósito es lograr el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser los destinatarios de las propias normas, y fortalecer las vías, perfeccionar las prácticas y los procedimientos mediante las cuales los órganos del Estado sancionarán a quienes se aparten del derecho.

En un Estado de derecho como el que aspiramos, los particulares cuentan con la certidumbre de saber a qué atenerse en sus acciones e intercambios: saben qué pueden esperar de los demás en cada momento y qué pueden exigir de los otros; en esa aspiración también saben qué actos les están permitidos y las consecuencias de apartarse de la ley.

Cuando el Estado de derecho tiene vigencia, cuando las normas que lo integran efectivamente recogen las demandas y las expectativas de la so-

ciudad en que deben aplicarse, los particulares y las autoridades encuentran en las propias normas jurídicas razones de su actuación y de la de los demás, así como la vía civilizada y aceptada para resolver las controversias.

Es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del Estado de derecho: sólo así podremos aspirar a mantener una sociedad plural y diversa, unida por ideales comunes que están plasmados y actualizados en el orden jurídico. Hemos de buscar, en síntesis, el establecimiento y la práctica diaria, firmemente enraizada, de un Estado democrático de derecho.

### 3 DESARROLLO DEMOCRÁTICO

---

#### 3.1 Nuestra histórica aspiración por las libertades y la democracia

---

El pleno desarrollo político ha sido una aspiración fundamental a lo largo de nuestra historia como nación libre y soberana.

La guerra de Independencia, inspirada en los principios de soberanía y libertad, se perfiló y se consumó como un movimiento popular por la República. Desde entonces, la soberanía nacional y la identidad histórica de los mexicanos se han vinculado indisolublemente a las libertades republicanas y al desarrollo democrático de nuestra vida política. Los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, la Constitución de Apatzingán y la Constitución de 1824, proyectaron nuestra nacionalidad en una República que consagra el pleno ejercicio de la libertad y los derechos esenciales del hombre.

La Reforma y la lucha contra la intervención extranjera forjaron su fuerza legitimadora y su raigambre popular en la defensa de la Constitución de 1857. El patriotismo inquebrantable de Juárez y de la generación liberal, aunado a la firme voluntad del pueblo de preservar independencia y libertad, hicieron posible la restauración de la República.

La Revolución mexicana fue un movimiento a la vez por la justicia social y por la democracia. El reclamo de *Sufragio efectivo. No reelección*, articulado con hondas reivindicaciones sociales, condujo a la victoria sobre la dictadura y a recuperar el camino hacia un orden genuinamente democrático. Ese movimiento fue coronado por la Constitución de 1917, en la que los mexicanos plasmamos nuestras decisiones políticas fundamentales, ratificando la voluntad de constituirnos como una República representativa, democrática y federal.

En la sociedad contemporánea, las libertades de expresión, de culto, de tránsito y de asociación con fines políticos, son consustanciales a la demo-