

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE “SEGURIDAD”, EN LA “SOCIEDAD DEL RIESGO”

Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL

SUMARIO: I. *Las políticas públicas.* II. *La “sociedad del riesgo” y el sistema de producción.* III. *Las políticas públicas sobre “seguridad” y sus riesgos.* IV. *La construcción en el mundo del lenguaje, de la “inseguridad”.* V. *¿Qué seguridad garantizan las políticas jurídico-penales en materia de seguridad pública?* VI. *El derecho como generador de riesgos.* VII. *Los riesgos en las políticas sobre la seguridad pública municipal y su privatización.* VIII. *La participación del ejército y la armada mexicanos en la seguridad pública.*

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las *políticas públicas* constituyen la puesta en práctica del proyecto hegemónico que dirige un grupo de poder, mediante la utilización de técnicas de comunicación, realizaciones objetivas o creaciones y transformaciones ideológico-legislativas.

Las políticas públicas constituyen el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, para buscar objetivos de desarrollo práctico y simbólico, en las materias que tratan, con el fin de satisfacer las expectativas de una población y obtener de ella el consenso, para mantener un tipo de orden o lograr una evolución social.

Actualmente la toma de decisiones en la implementación de políticas nacionales es un resultado del consenso de los diversos actores políticos, económicos y sociales que ejercen influencia en la sociedad y en sus subsistemas... La toma de decisiones en consecuencia, se debe de hacer a través de personas especializadas en cada una de las ramas en que se desee imple-

mentar una política pública, y en su caso a través de equipos interdisciplinarios, en que los patrones cognoscitivos sean complementarios.¹

Al respecto puede decirse que la política pública debe estar precedida por el conocimiento empírico y la investigación científica, de manera que los *especialistas* no sean simples legitimadores de decisiones políticas coyunturales. Pero aunque los especialistas hayan realizado los estudios pertinentes, la puesta en práctica de la política empleada, constituye un riesgo que puede tener éxito o no, porque la vida social no es una variable que pueda ser controlada *a priori*. Por ello, “El científico de políticas, se enfrenta con problemas que no son ajenos a las operaciones científicas ordinarias. La selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones, exige obviamente anticipaciones del futuro”.²

Pero también es importante tener presentes los factores político-económicos de distorsión que pueden aparecer antes, durante y después de la puesta en operación de la políticas públicas, pues hacen que esa proyección sea incontrolable y quede en un azar *presuntamente controlado*, del cual se pueden esperar los más disímiles resultados, no obstante que la política cumpla con todos sus atributos fundamentales de tener:

- a) *La contextualidad*, es decir, que las decisiones sean parte integrante de un proceso social mayor.
- b) *La orientación hacia problemas específicos*, en que los científicos de las políticas hagan suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de las metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
- c) *La diversidad de los métodos*, en el sentido que sean múltiples y variados.³

En consecuencia, las políticas públicas son una expectativa de logro o de fracaso, aunque sus creadores confíen plenamente en sus bondades y atribuyan a sus *operadores* la no consecución de las metas propuestas.

¹ Lopez-Portillo Robles-Gil, J. A., “La necesidad de la implementación del derecho disciplinario en las fuerzas de seguridad pública, como consecuencia del proceso globalizador. México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2004, tesis de grado, p. 42. El concepto lo refiere al caso de la seguridad pública en México.

² Aguilar Villanueva, Luis F., “El estudio de las políticas públicas”, en López-Portillo, *op. cit.*, nota 1, p. 42.

³ *Ibidem*, p. 110.

A medida que aumenta la sensibilidad pública ante los riesgos, surge una necesidad política de investigación tranquilizante. Hay que asegurar científicamente la función permanente de legitimación de la política. Pero en aquellos aspectos en que los riesgos son reconocidos socialmente (como la destrucción de bosques) y se reclama la ayuda responsable políticamente, quizá en el sentido de las promesas electorales, queda patente la impotencia auto-impuesta de la política.⁴

Esto implica que ante los riesgos que la población conoce de las políticas públicas, pueden darse respuestas justificatorias, pero los daños ocasionados por las mismas no tienen una solución política, como son la contaminación ambiental, la depredación de la naturaleza o la explotación irracional de los recursos energéticos renovables y no renovables.

II. LA “SOCIEDAD DEL RIESGO” Y EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN

En el campo de la producción económica, opera el mismo sentido de incertidumbre de las políticas públicas.

La sociedad del riesgo se caracteriza esencialmente por una carencia: la imposibilidad de prever externamente las situaciones de peligro (es decir, el peligro entendido como el no poder evitar los efectos dañinos de la producción). Pero esto significa que las fuentes de peligro ya no están en la “ignorancia” sino en el “saber”, y tampoco en un “dominio deficiente de la naturaleza”, sino en el “perfeccionado” ni en la falta de acción humana, sino precisamente en el sistema de decisiones y restricciones que se estableció en la época industrial.⁵

De tal suerte que en el proceso productivo de hoy, pueden verse a futuro los efectos nocivos de la producción, pero lo que les importa a sus propietarios son los fines de la explotación y la ganancia. Por ello,

la distinción entre “sociedad industrial” y “sociedad del riesgo”, no coincide con la diferencia entre “lógica de la producción” y distribución de la riqueza, y la “lógica de la producción” y distribución del riesgo, sino que se funda en el hecho de que cambia la relación de prioridad. La noción de

⁴ Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998 p. 280.

⁵ *Ibidem*, p. 237, el paréntesis es nuestro.

“sociedad industrial” presupone el dominio de la “lógica de la riqueza” y admite como compatible la “distribución del riesgo”, mientras que la noción de “sociedad del riesgo” considera incompatible la distribución de riqueza y de riesgo, y acepta la rivalidad entre sus “lógicas”.⁶

Por tanto, en la sociedad del riesgo se impone la lógica del costo-beneficio capitalista neoliberal, en donde lo que importa es la explotación a gran escala, aunque ello genere riesgos y daños, pues desde ese punto de mira, estos corren separados de la producción. Para ello entonces, se crean políticas públicas paralelas dirigidas no a evitar los efectos dañinos de la producción, sino para minimizar los efectos nocivos que ella provoca, como son las campañas anticontaminantes, los programas de reforestación y otros.

Los actuales “riesgos” radican en su simultánea construcción científica y social, y además en un triple sentido: la ciencia se ha convertido en “(con) causa”, “instrumento de definición” y “fuente de solución de riesgos” de modo que así se abren nuevos mercados para la cientifización. El desarrollo científico-técnico se hace contradictorio por el intercambio de riesgos coproducidos y codefinidos por él mismo y su crítica pública y social.⁷

Así, las llamadas ciencias básicas dan soluciones en el campo empírico, pero a su vez, pueden producir en sus respuestas, “problemas”, ya sean prácticos o ideológicos. Si las ciencias robustas que pueden controlar muchas variables están sometidas a esos riesgos, aún más lo están las ciencias sociales especulativas como el derecho, la criminología, la política o la economía.

En la práctica y en la opinión pública, las ciencias se enfrentan, junto al balance de sus éxitos, al balance de sus fracasos y cada vez más, al examen de sus promesas incumplidas... Las razones de ello son varias: precisamente con los éxitos, parecen aumentar de manera desproporcionada los riesgos del desarrollo científico-técnico; Las soluciones y promesas de liberación, en la práctica cambian al manifestarse sus aspectos problemáticos, y precisamente en relación a la ciencia, se convierten en objeto de análisis científicos intensivos... De ese modo se instaura un proceso de desmiti-

⁶ Beck, Ulrich, *op. cit.*, nota 4, p. 200.

⁷ *Ibidem*, p. 203.

ficación de las ciencias, en el curso del cual, la vinculación entre ciencia, práctica y vida pública quedan sometidas a un cambio radical.⁸

Esto quiere decir que las ciencias robustas y sociales que antes funcionaban como “verdades”, ahora se ven enfrentadas a la “duda”, a su potencial incapacidad para ser instrumentos de solución y cambio, sin consecuencias. Por tanto, el poder político, que ha jugado con ellas para alcanzar sus intereses privados, pierde legitimación ante la opinión ciudadana.

Esa ultra-complejidad del saber hipotético ya no es abordable sólo a partir de reglas de control metodológicas (sino que)... los “objetos” de la generalización de la ciencia se convierten en “sujetos”, en el sentido que pueden, y se ven forzados, a manipular activamente la oferta científica heterogénea de interpretaciones... Cuanto más avanza la generalización de la ciencia y cuanto más claramente penetran en la conciencia pública las situaciones de peligro, mayor es la presión manipuladora de la política y tanto mayor es la amenaza de que la civilización científico-técnica, se convierta en una “sociedad tabú” originada científicamente.⁹

De aquí surge un atroz cambio de perspectiva, en el sentido de que lo científico de las ciencias robustas se utiliza por los políticos, ya no como técnica, sino como un *discurso especulativo* más, como el que se maneja en las ciencias sociales. Entonces lo científico se convierte en un argumento para ocultar las manipulaciones y las prácticas que los grupos de poder efectivos realizan para el logro de sus intereses en la producción y el mantenimiento del control social.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE “SEGURIDAD” Y SUS RIESGOS

Si la utilización de las ciencias duras puede volverse ideológica, el mundo del lenguaje de las ciencias sociales, que también es ideología, construyen el *mundo artificial* en que la sociedad vive sin darse cuenta.

La ideología —dice Alessandro Baratta— es una construcción discursiva de hechos sociales aptos para producir una falsa conciencia en los actores y en el público, que funciona construyendo “clichés”, o sea con hábitos

⁸ *Ibidem*, p. 204.

⁹ *Ibidem*, p. 205.

mentales selectivos, corrompiendo el cálculo clasificatorio con operaciones ocultas y subrepticias.

Al sustantivo “seguridad” se agregan explícita o implícitamente adjetivos como “nacional”, “pública” o “ciudadana”, dándosele una connotación colectiva y no personal de la seguridad. Es decir no se trata propiamente de la seguridad de los derechos individuales, cualquiera que sea su posición en el contexto social, sino de la seguridad de la nación, de la comunidad estatal o de la ciudad.¹⁰

Pero cualquiera que sea el adjetivo que se le coloque a la seguridad, el fin sigue siendo el mismo: el *control social*, esto es, disciplinar a los ciudadanos para que obedezcan por propio convencimiento y otorguen su consenso a los grupos dominantes, para el logro del proyecto hegemónico de éstos. Aquí no hay alternativas para el ciudadano: o se conforma con la domesticación y actúa en consecuencia, o se ve sometido a la coerción directa de los *aparatos represivos* del Estado.

La “seguridad nacional” ha sido la justificación para las desapariciones forzadas, para la tortura y para las muertes extrajudiciales, de tal manera que los gobiernos latinoamericanos del siglo XX mantuvieron su hegemonía político-económica a sangre y fuego, en nombre de la libertad y la democracia occidentales.

Por ello, vista la manera en que la *doctrina de la seguridad nacional* norteamericana se impuso en el continente, como violencia oficial desatada para la defensa del sistema económico capitalista en el ámbito de su influencia, el autor de este escrito la conceptualizó como:

El conjunto de medios legítimos e ilegítimos que utilizan los grupos de poder reales, ya sean nacionales o internacionales, con el fin de desarrollar y mantener un determinado sistema ideológico y de producción, tanto dentro de sus propios países, como en aquellos sobre los cuales ejercen su hegemonía.¹¹

La “seguridad ciudadana”, por su parte, podría definirse en algún país que sea verdaderamente democrático, como “la función del Estado que tiende a conservar el orden social, con base en un orden jurídico que controle

¹⁰ Baratta, Alessandro, “Entre la política de seguridad y la política social, en países con grandes conflictos sociales y políticos”, borrador inédito.

¹¹ Sánchez S., Augusto, “Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional”, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000, p. 89.

al poder y que norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Esto es, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social.”¹²

Y la “seguridad pública” se constituiría como

la manifestación de una política de acción gubernamental, cuyo cumplimiento de sus “atribuciones” y “funciones” da nacimiento a una situación de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los ciudadanos, que se denomina “orden público”, consistente en la situación exterior de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del Estado mismo, con el fin de salvaguardar la integridad, los intereses y bienes, tanto de las personas, como de las entidades públicas y privadas.¹³

Estas concepciones de seguridad ciudadana y seguridad pública implican un sistema jurídico integral de equilibrio entre el poder político y el poder ciudadano, de manera que el reconocimiento recíproco de ambos permite la coexistencia pacífica y respetuosa.

Pero en los países donde las exclusiones sociales, son marcadas, no se logra el respeto a la norma jurídica por parte de la autoridad, porque la desigualdad de las relaciones sociales de producción institucionaliza la violencia y la negación del otro.

De ahí que, en las sociedades de extrema dominación, aunque el derecho sea para ángeles y constituya buenas intenciones, las relaciones de explotación impiden su cumplimiento, ya que se *actúa por poder y no por derecho*. Así, el mundo jurídico como sistema ideológico pertenece al *mundo del lenguaje* y camina por un sendero diferente al del poder, que pertenece al *mundo de lo concreto* de la vida jerárquica de todos los días, y ello imposibilita alcanzar una sociedad democrática, de respeto y de reconocimiento del otro diverso.

Todos esos factores de distorsión hacen que la seguridad sea entendida sólo para la protección del grupo hegemónico y no para los ciudadanos particulares, porque, dice Baratta, cualquiera que sea el *adjetivo* que se le agregue a la seguridad, termina estrangulando al *sustantivo*:

Desde el punto de vista jurídico, pero también desde el punto de vista psicológico, “seguros” pueden y deberían ser, sobre todo, los sujetos portado-

¹² *Ibidem*, p. 82.

¹³ *Ibidem*, p. 84.

res de derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y éstos son todos. Y no solamente las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad o de un barrio o de otro lugar público, de una casa o de un edificio o espacio privado. “Seguros” en relación al disfrute y a la protección efectiva de aquellos derechos, frente a cualquier agresión o incumplimiento realizado por parte de otras personas físicas que actúan en el ámbito de competencias, poderes de derecho o de hecho, que esas personas tengan, como funcionarias o privadas, en uno de los distintos ámbitos territoriales.¹⁴

Con ese concepto de “seguridad”, A. Baratta rescata todos los “derechos” de las personas, es decir, sin distinciones de *humanos* o de *garantías constitucionales*. Se refiere a todos los derechos, sin la selectividad autoritaria de la Constitución Política mexicana, que sólo permite recurrir en amparo, aquellas violaciones a las pocas garantías que ella misma contiene y, aunque haya otros derechos en la misma carta o en los textos internacionales vinculantes para México, no son materia de amparo.

Entonces la ideología inmanente a las políticas de seguridad, en el discurso científico y en el discurso jurídico son *subjetividades* utilitarias al sistema, que son vividas por la población como *objetividades*. De ahí que la ciudadanía es víctima de un gran espejismo, producto de las manipulaciones de la comunicación política.

IV. LA CONSTRUCCIÓN EN EL MUNDO DEL LENGUAJE, DE LA “INSEGURIDAD”

El mundo del lenguaje se construye continuamente en la interrelación social, y las palabras, los gestos y los signos *subjetivos* a través de los que se expresa tienen significados que son percibidos por los otros, como *objetivos* y *reales*.

Los problemas sociales en realidad existen, sólo porque se habla de ellos. Aquellos problemas que no son objeto de la comunicación social, no son percibidos, no son descritos, no existen. En consecuencia la tematización de un problema habla sobre sí misma (esto es) dice cómo ha construido el observador el concepto temático; cuáles son las distinciones que él ha usado.

¹⁴ Baratta, A., *op. cit.*, nota 10, p. 9.

Y en particular, debe decir qué cosa excluye, porque de otro modo, se impide cualquier determinación.¹⁵

Para poder identificar una idea, un sujeto o un objeto, se requiere crear su *diferencia*, es decir, construir otra idea, otro objeto u otro sujeto, que por consecuencia queda excluida(o) con relación a aquella o a aquellos a los cuales se quiere “identificar”. Así, queda solamente una *identidad positiva* permaneciendo la otra, negada. Por eso, cuando se identifica un problema como tema de comunicación social, es porque se ha tenido que excluir otros problemas que no son nombrados.

Así, para construir la *inseguridad ciudadana* como tema de comunicación, se oculta la incapacidad del sistema de gobierno para dar seguridad; con la delincuencia organizada, se oculta la complicidad de las autoridades que hacen parte de la misma; con las campañas en pro del ambiente se oculta la producción incontrolada de contaminantes y con el terrorismo se oculta la violencia estructural y el terrorismo de Estado.

Podemos reconstruir, dice Raffaele de Giorgi, la carrera lingüística del concepto de “seguridad”, de un modo que nos permita ver qué se oculta a través del recurso a este concepto, y cómo podemos formular el problema en modo que se puedan observar posibilidades de solución... Sobre la otra representación, aquella de la “inseguridad”, se han construido ideas de la seguridad, según las cuales sería posible crear condiciones apropiadas de seguridad para los particulares. La alternativa a la “inseguridad” estaría dada por la activación de las estrategias de la “seguridad”. Así, la “seguridad” sería una situación que podría ser programada, realizada y actuada.

Se ha desarrollado así, la retórica de la seguridad que ha acompañado inicialmente a la consolidación de los Estados nacionales, que luego se afirmó en la idea de Estado de derecho y al final ha sido sublimada, como función específica del Estado de bienestar: seguridad del trabajo, seguridad del futuro, seguridad de los derechos sociales, seguridad de la ciudad y un interminable catálogo de seguridades.¹⁶

¹⁵ Giorgi, Raffaele de, “Del riesgo de la inseguridad al riesgo del descontrol”. Conferencia dictada en el Seminario sobre la Teoría de los Sistemas, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, inédito, 1998, p. 1.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

Pero, como en el mundo capitalista neoliberal la seguridad no es negocio, entonces se construyó la *identidad de la inseguridad y la identidad del riesgo*, para volverlas objetos de la comunicación. De esta manera toda la población consume, compra candados, rejas, alarmas y pólizas de seguros, que aparentemente le garantizan protección futura, pero que en la práctica sólo le dan una *seguridad subjetiva*, porque no se puede controlar el futuro y sólo queda la posibilidad de que esos objetos o sujetos que aparentemente dan seguridad, eventualmente funcionen.

Respecto a la investigación realizada por Luis González Placencia sobre *La inseguridad subjetiva en la ciudad de México*,¹⁷ en la discusión de los resultados manifiesta:

La percepción de la inseguridad en la ciudad de México no es uniforme, y ello no se debe a la existencia de zonas “antológicamente” más peligrosas, sino que la percepción difiere, en función de la significación vital con la que las personas construyen Inter-subjetivamente su entorno... Esto refuerza la idea de una dimensión subjetiva de la seguridad, no necesariamente relacionada con la dimensión real del delito, lo cual implica que las personas no le temen a los delincuentes, sino que construyen su posición frente a la inseguridad, de acuerdo con una evaluación, al menos en primera instancia, respecto de quien no logra protegerlos.

Entonces, la inseguridad de que se habla en esta investigación nace de la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones del gobierno que son incapaces para protegerla y no necesariamente respecto de la existencia de delincuentes. Esto es, la inseguridad de la ciudadanía es consecuencia hoy de la nula respuesta de las estructuras oficiales en la realización de las funciones y de los servicios, que antes eran públicos, como la prestación de seguridad.

De manera que la inseguridad es producto, además, de la desazón que sufren las personas por su incapacidad para pagar su propia seguridad o para poder defenderse ellas mismas, por propia mano.

Entonces, los ciudadanos tienen que conformarse a una situación permanente de incertidumbre, provocada también por la carencia de oportunidades de empleo o por la falta de seguridad laboral; por la imposibilidad de recibir educación o servicios médicos gratuitos; por la posibilidad

¹⁷ González Placencia, Luis, *La inseguridad subjetiva en la ciudad de México*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 1999, p. 21.

de una catástrofe, frente a la cual el Estado no propietario y el gobierno privatizado no tendrán el interés de gastar para evitar la muerte de miles de heridos.

Las políticas públicas neoliberales son parte de esa inseguridad: la pérdida para la población de los servicios sociales, médicos y asistenciales, de las jubilaciones y de las garantías de retiro, así como del control de precios en los artículos de la que fue llamada “canasta básica”, provocan un miedo-pánico permanente para los padres e hijos que tienen que satisfacer necesidades. La contratación por horas o por trabajo a destajo provoca incertidumbre en la permanencia de los empleos; las jornadas de trabajo que superan las ocho horas legales sin el pago de horas extras convierten al trabajador en un esclavo asalariado sin posibilidad de redención.

En consecuencia, las políticas públicas sobre la inseguridad como problema, implican la existencia de otros problemas que no son objeto de la comunicación, porque han quedado excluidos; esto es, se han visualizado, pero a la vez se han ocultado, para poder construir una retórica argumentativa que dé vida al tema de la seguridad-inseguridad y en torno suyo, a los discursos científicos y teóricos.

V. ¿QUÉ SEGURIDAD GARANTIZAN LAS POLÍTICAS JURÍDICO-PENALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA?

Las estrategias de políticas públicas en materia de seguridad pública deben basarse en el diagnóstico de la fenomenología de la criminalidad, así como en la evaluación de la funcionalidad de los operadores en las instituciones de la administración del derecho, respecto de aquélla. Sin embargo, esa lógica empírica no es la usual por parte de las autoridades, pues ante la imposibilidad de dar respuestas concretas a problemas estructurales específicos, prefieren dar normas *jurídicas*, para obtener “efectos políticos” inmediatos. Esto quiere decir que la posible respuesta científico-metodológica se descarta para dar, en su lugar, una solución *simbólica* a través del discurso del derecho, como política criminal.

Generalmente se cree que si se toman medidas preventivas, respecto de algo que nos puede dañar, es posible evitarlo. Sin embargo, la experiencia demuestra que no necesariamente es así, porque no podemos controlar el futuro. Sin embargo, puede que esas acciones *preventivas* no eviten la

comisión de delitos, pero al parecer logran un efecto psicológico, que consiste en calmar la “inseguridad individual” o la “inseguridad colectiva”.

La sociedad compleja de hoy está caracterizada por la multiplicación acelerada de las interacciones humanas y a su vez, por la generación incontrolada de “normas jurídicas” que nadie conoce, pero que se aplican bajo la presunción perversa de la autoridad, de que “la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento”. Esa imposición es amoral y tiene un sentido estrictamente utilitarista y funcional al abuso de poder, que incrementa los riesgos de conflicto entre las personas y esas normas, pues nadie puede actuar o comportarse de acuerdo a un precepto legal que desconoce.

A mayor número de normas, la posibilidad de su trasgresión se amplía, por tanto, la inflación legislativa es generadora de mayores riesgos en la producción de delitos. No obstante se cree que los riesgos pueden ser eliminados con más políticas jurídicas de seguridad y entonces se cae en una espiral interminable.

La seguridad no implica la ausencia de riesgo, indica sólo la dislocación del riesgo a niveles más altos y por ello, más complejos. En este sentido la seguridad es una estrategia de ocultamiento del riesgo. Es decir, el futuro ocurrirá como tal, sólo que pretendemos modificarlo, aunque en el mundo de lo concreto ocurra lo contrario a nuestras expectativas... El riesgo es la posibilidad de futuro que pudo haber sido diferente, si se hubiese tomado una decisión diversa a la que se tomó para evitarlo. Esto significa que si se conoce el riesgo que se quiere evitar tomando una decisión, no se conoce el riesgo que se corre, con la decisión que se toma para evitarlo.¹⁸

Los hechos sociales son cambiantes, contingentes e inesperados, por ello no operan con la causa-efecto que aparentemente funciona en las ciencias naturales. Las sociedades no se mueven por las relaciones causa-efecto, de tal suerte que el hambre no necesariamente desata una rebelión, ni el abuso de poder obliga a que haya resistencia contra la opresión. De ahí que toda política pública es sólo una generadora de riesgos, en cuanto resulte o no operativa, o cree efectos colaterales nocivos.

El problema de origen que padecen muchas políticas sobre seguridad pública consiste en que las propuestas legislativas no tienen relación con la realidad empírica, es decir, nacen del ánimo legislativo, sin que pre-

¹⁸ González, V. Alicia, “La teoría de sistemas y la seguridad pública”, *Iter Criminis*, México, núm. 1, 1998, p. 132.

viamente exista investigación científica, respecto de los hechos sociales que se desean convertir en norma jurídica. Entonces la propuesta legal queda en el vacío sin un referente en el mundo concreto.

Por eso es fácil y común que se viva haciendo planes y proponiendo aparentes soluciones jurídicas que no llevan a ninguna parte. La norma jurídica es el mejor ejemplo de la *respuesta simbólica*, y con ella se cree que se da respuesta *inmediata* a situaciones sociales que en el campo de lo real tardarían mucho tiempo en conocerse y atenderse.

Lo jurídico entonces constituye un lenguaje, que por medio de la comunicación, vuelve a la palabra “realidad”; convierte lo subjetivo en algo objetivo y da a la incertidumbre, esto es, a la posibilidad de futuro, una certeza presente.

Por eso, ante la imposibilidad de dar soluciones concretas y efectivas, los grupos de poder consideran la *respuesta simbólica* de la norma jurídica, de la cual se cree que al ser promulgada, logra prevenir los hechos sociales y modificar la realidad externa. Pero eso es falso, porque si 10 policías no pueden evitar que se robe un banco o que se mate a una persona, menos la norma jurídica contenida en un código, pues sólo prevé eventos para darles causas futuros. De ahí que las políticas en materia de seguridad pública construyen solamente un mundo de palabras y de lenguaje, sin ningún asidero en el mundo de lo concreto, pero que al ser un tema de comunicación social, aparece como la respuesta “objetiva” adecuada para el problema determinado.

Ése es el gran problema de las políticas en materia criminal que se erigen a partir de corazonadas coyunturales para dar respuestas simbólicas, a problemas estructurales reales. Por tanto, no se obtienen resultados concretos sino condiciones de *incertidumbre* por un tiempo, mientras se construye otro discurso, para otra política criminal nueva, con pretensiones de que, ahora sí, será la eficaz.

Si hay problemas económicos, sanitarios, ecológicos o de cualquier otra índole, se producen normas jurídicas como respuesta, pero eso no quiere decir que esos problemas se solucionen. Sólo se puede decir que respecto de ellos se puede legislar. Por ello, en la vida jurídica hay una sobreproducción normativa, que pareciera tender a abarcar todos los hechos sociales e, incluso, el futuro. Sin embargo, el derecho sólo prevé situaciones jurídicas, pero no puede evitar que ellas ocurran en el mundo social, porque la administración del derecho actúa después de que esos eventos han ocurrido. “Entonces, el riesgo es una condición estructural que manifiesta el

carácter de la contingencia de los hechos sociales y que genera como alternativa, no la seguridad, sino otro riesgo o un peligro, entendiendo como peligro, la imposibilidad de evitar que ocurra lo que pueda ocurrir.”¹⁹

Para que la realidad interna del derecho tenga congruencia con la realidad externa a él, se requiere que el mundo concreto sea conocido primero, y luego se construyan las respuestas jurídicas que autoricen un actuar congruente de los servidores públicos que cumplan eficazmente con la norma y hagan posible en la práctica el simbolismo jurídico.

De ahí que la investigación teórica y empírica debe desarrollarse, para que conociendo los hechos sociales considerados ilícitos o dañosos, se diseñen jurídicamente las estrategias de acción, para enfrentarlos con el menor riesgo de fracaso.

Visto todo lo anterior, la investigación teórico-empírica en materia jurídica y de las instituciones de administración del derecho no implican que la incertidumbre y los riesgos desaparezcan, sino que su estrategia consiste en crear alternativas cercanas y salidas viables para mantener esos riesgos dentro de límites de tolerabilidad y control, para proporcionar *seguridad subjetiva* en las personas; es decir, provocar con la comunicación social, una sensación de estar protegidas por las instituciones públicas y así, calmar la conciencia colectiva: “La seguridad subjetiva representa un complejo entramado de actitudes que otorgan una idea de la posición en la que se ubica un sujeto respecto de su entorno, independientemente de las condiciones “reales” de éste último.”²⁰

Esos son los grandes retos que se deben tener en cuenta en el campo de la investigación en ciencias sociales. De ahí entonces, se requiere mucho rigor para hacer del derecho un medio que comunique el reconocimiento de las necesidades del otro diverso y no un instrumento para su ataque, porque entonces aparecerá el peligro del conflicto directo, al margen de las instituciones.

VI. EL DERECHO COMO GENERADOR DE RIESGOS

El derecho constituye un “deber ser”, por tanto es un “no ser hoy”, es decir, es una incertidumbre, que podrá ser, o no ser, en el futuro. Ante esa

¹⁹ *Idem*, paráfrasis.

²⁰ González Placencia, Luis, “La inseguridad subjetiva en la ciudad de México”, *cit.*, nota 17, pp. 5 y 6.

expectativa, los juristas y los legisladores buscan construir canales de certeza, para dar “seguridad subjetiva” a la población, aunque los hechos previstos nunca ocurran u ocurran de manera diferente a la esperada.

De ello se deriva que las instituciones jurídicas permiten saber qué conductas son susceptibles de ser incluidas en un procedimiento judicial, dando una sensación de seguridad a las personas; pero es una seguridad aparente, porque en el mundo social no se puede evitar que se transgredan los bienes jurídicos tutelados, y en el “mundo jurídico”, tampoco se puede estar seguro de que quien tenga la razón, gane el juicio.

Por ello, aunque se canalicen esas expectativas a través de los procedimientos jurídicos previstos, tampoco se tiene seguridad, porque la decisión final podrá dar la razón, quizás a una parte y no a la otra, aunque ambas estén esperando que les favorezca.

Podrá ocurrir que por falta de elementos probatorios no se pueda decidir, y entonces el que considera que tiene la razón, no tiene la prueba; o habiendo tenido la prueba, no la aportó en los términos y las formalidades del procedimiento. De ahí entonces, no importa tener la prueba, sino cumplir con las reglas jurídicas. Es decir, el mecanismo legal a través del cual se hace efectivo el derecho adquiere mayor valor que el derecho individual mismo. Por tanto, dentro de la seguridad simbólica que otorga el sistema jurídico, no basta tener el derecho, sino que se requiere tener el poder, para hacerlo valer.

Esa seguridad simbólica busca dar salidas a la incertidumbre y cuando las autoridades cumplen formalmente, se evita que las partes hagan justicia por su propia mano al aceptar *el riesgo* de someterse a la autoridad²¹ jurídicamente establecida.

Ése es, sin duda, el gran avance del sistema jurídico: crear una *seguridad subjetiva* que produzca en las personas una sensación de protección, minimizando las expectativas de riesgo y dándoles la certeza de que un tercero, llamado “autoridad”, mediará para alcanzar el equilibrio en el conflicto. Sin embargo, oculta los riesgos de la acción, de la inacción o del desvío que la autoridad produzca. Es decir, construye posibilidades para obtener una decisión jurídica, pero ella puede perjudicar también al que cree tener el derecho.

²¹ González V., Alicia, “La teoría de sistemas y la seguridad pública”, *Iter Criminis*, México, núm. 1, 1988. Paráfrasis.

VII. LOS RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL Y SU PRIVATIZACIÓN

Un ejemplo del derecho como generador de incertidumbre y de riesgos, se puede derivar del análisis del libro *Seguridad pública municipal*, de Jorge Fernández Ruiz, en el que manifiesta, entre otros argumentos, que “existe confusión en el orden jurídico mexicano respecto del concepto de seguridad pública, porque pese a que se trata de una función pública, erróneamente se le considera también como un servicio público”.²²

El autor define a la función pública, “como la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde (se deriva) su indelegabilidad— cuya realización atiende al interés público entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.²³

Esa función pública se entiende atribuida al Estado —Federación, estados y municipios— y se ejerce como una manifestación de su soberanía. Sin embargo dentro de la globalidad neoliberal, las soberanías se debilitan y transforman de tal manera que dejan de ser tales, para adquirir adjetivos como: *soberanías restringidas* o *soberanías funcionales* a intereses políticos, económicos internacionales.

A su vez, Jorge Fernández Ruiz anota que el artículo tercero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, se define a la seguridad pública como La *función* a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.²⁴

Esa concepción de la seguridad pública como *función* del Estado, la Ley la concibe abarcando la prevención, la persecución y sanción de las in-

²² Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003, p. 29. Véase también su libro *Servicios públicos municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública A. C.-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

²³ *Ibidem*, p. 127.

²⁴ Fernández Ruiz, *Seguridad pública... cit.*, nota 22, p. 31. El artículo 21 constitucional también la considera una “función”.

fracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.²⁵

No obstante lo anterior, la misma Ley establece que las autoridades encargadas de la seguridad pública son: la policía preventiva, el ministerio público, los tribunales, los responsables de la prisión preventiva, las autoridades de ejecución de penas, de tratamiento de menores infractores y los encargados de la protección de las instalaciones y servicios estratégico del país, así como de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente con el objeto de la Ley.

De esta manera el concepto de “autoridad” a cuyo cargo está la seguridad pública, se abre de manera extraordinaria y queda en manos de servidores públicos que están en muy diversos escenarios de la administración pública, tanto tratándose de *funciones*, como de *servicios públicos*. Por tanto, con esa generalización legal en materia de seguridad, se pierden los sujetos activos de la prestación de la función o de los servicios públicos y por ello, se diluye la responsabilidad.

En consecuencia, la seguridad pública, tradicionalmente entendida como el orden de la calle y de las áreas rurales, en la convivencia social, no puede desligarse hoy de las estrategias de seguridad nacional que buscan defender el sistema económico-estratégico e ideológico, que se globaliza.

De tal suerte, que igualmente es “autoridad” y cumple “funciones” de seguridad pública un policía municipal, un ministerio público, un juez, un magistrado, un ministro, un consejero de menores, una autoridad de los centros de reclusión y de pena, o un *encargado de la protección de las instalaciones y de los servicios estratégicos del país*, como pueden ser los encargados de las instalaciones petroleras, hidráulicas, eléctricas, hidroeléctricas y cualesquiera otras instalaciones que se consideren estratégicas.

Pero también se convierten en autoridades de seguridad pública las encargadas de cualquier servicio estratégico como el Sistema Colectivo Metro u otro servicio que tenga carácter público.

La privatización tanto de las funciones como de los servicios públicos, en materia de seguridad pública

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta a las autoridades públicas como

²⁵ *Idem.*

encargadas de cumplir funciones de seguridad pública, sin embargo, muchas de esas funciones se cumplen a través de concesiones a particulares, y entre ellas está la seguridad pública y buena parte de servicios públicos, que serían en estricto derecho los únicos que pueden darse en concesión.

Es decir, la lógica capitalista de la ganancia y de la empresa ha estado presente en aquellos rubros de la administración pública, que resultan altamente lucrativos como son la educación y la seguridad privada. Se han convertido en los grandes negocios en los que los particulares no sólo especulan con los servicios que prestan, sino que además reciben del Estado apoyos materiales y financieros indebidos, pues la ganancia se queda en manos privadas y no públicas.

En el Distrito Federal existen 20 mil policías preventivos dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública, además existen 50 mil policías privados que prestan servicios de seguridad privada, pero que en caso de ser requeridos, coadyuvan a la realización de operativos de seguridad pública, hombro a hombro con la policía oficial.

Por tanto la función pública no se cumple en los términos de una responsabilidad directa y soberana del Estado, sino que el adelgazamiento del mismo, como consecuencia de la privatización neoliberal, ha permitido que funciones exclusivas del Estado moderno, como la seguridad pública, pasen a manos de organizaciones privadas, no sólo nacionales sino también extranjeras. Por eso hoy somos testigos de la existencia de más de 3000 empresas de seguridad privada en todo el país.

No obstante lo anterior, Jorge Fernández Ruiz hace patente que la

Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, lejos de corregir el defectuoso catálogo de servicios públicos municipales de su fracción III, incrementó sus yerros al convertirlo en un catálogo de funciones y servicios públicos, en el que no se aclara cuáles de sus *items* son “servicios públicos” y cuáles son “funciones públicas” o si se pretende el absurdo de que todos sean simultáneamente servicios públicos y funciones públicas... [Por lo que dice el doctor Fernández]: se hace urgente una nueva reforma para enmendar tales equivocaciones.²⁶

Pero es requisito indispensable que las normas se redacten y estructuren de acuerdo a los principios generales del derecho, para que así sirvan como marco jurídico de la acción con el menor riesgo de fracaso.

²⁶ *Ibidem*, p. 138.

En consecuencia, no existe técnica ni sistemática jurídicas en la nueva redacción de la fracción III del artículo 115 constitucional, pues a diferencia de la “función pública” que debe ser indelegable por parte del Estado, el servicio público destinado a satisfacer una necesidad de carácter general sí puede ser delegado a los particulares bajo el régimen jurídico de concesión u otro similar, como afirma el doctor Jorge Fernández Ruiz.

Pero visto el proceso de globalización, de pérdida de soberanía y del desmonte del Estado moderno como aparato con atribuciones y funciones públicas, no es difícil pensar que esta confusión normativa entre funciones y servicios públicos tenga el objetivo preciso de volver todo *servicios públicos*, que puedan prestar tanto los servidores públicos, como personas particulares a quienes se encomiende la tarea de prestarlos. Ese ejemplo se ve hoy en la seguridad pública, que está realizada por el Estado y los particulares.

En consecuencia, lo que se quiso efectivamente hacer con la reforma de 1999 al párrafo III del artículo 115 constitucional fue abrir plenamente las puertas para la prestación de servicios públicos de seguridad, por parte de empresas privadas en el ámbito municipal. Esto es, en los 2,400 municipios que existen en México, reservándose el gobierno el monopolio de la seguridad pública federal, de los espacios territoriales, donde las interacciones son evidentemente públicas, que hoy está en manos de la Policía Federal Preventiva, compuesta por el ejército y la marina, así como las fuerzas armadas regulares. “Serán los espacios dominados por lo público y sus habitantes cotidianos quienes sufran las mayores consecuencias, no sólo porque es éste el espacio que la sociedad posindustrial ha reservado para la pobreza, sector históricamente indefenso, sino porque ahí, todo consenso posible será por antonomasia disidente”.²⁷

De esa manera, la privatización de los *espacios territoriales policiales de control social* tienden a distribuirse dependiendo la capacidad económica de los sujetos que requieran la seguridad, para lo cual se crean *políticas de seguridad privada* y *políticas de seguridad pública*, para ser aplicadas en los nuevos ámbitos territoriales de control social que comienzan a plantearse con el neoliberalismo global:

²⁷ González Placencia, Luis, *Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández A. C., noviembre de 1998, documento de trabajo núm. 15, pp. 22 y 23.

a) Espacios territoriales privados como el interior de las oficinas, fábricas, negocios o empresas, o de los conjuntos habitacionales cerrados.

b) Espacios territoriales privado-públicos como los centros comerciales, los negocios, los conglomerados habitacionales y los barrios semiabiertos, es decir, con accesos restringidos.

c) Espacios territoriales públicos como las calles, los parques, las plazas y los barrios abiertos.

Para Luis González P., en los espacios territoriales *a* y *b*:

Existe un consentimiento tácito o explícito de quienes los frecuentan y habitan, no sólo para obedecer, sino para perpetuar las reglas que allí priman. Por ello, se requiere apenas de un control pro-activo disimulado y difuso, porque la conformidad respecto del consenso es el principal criterio de inclusión. De hecho, la condición de espacio cerrado, con ingresos vigilados y la posibilidad de observación telemática omnipresente, permite un control sumamente preciso de las situaciones y, en consecuencia, una actuación ascéptica y discreta en el caso de cualquier contingencia... Aquí existe una vertiente empresarial organizada...²⁸

En el espacio territorial *c*, público, Luis González P. opina que en él se da más coerción, en términos de censura y represión, porque allí existe un escaso control sobre las situaciones y, por tanto, sobre la contingencia, que diluye la capacidad de prevención.²⁹

Así, a la larga, hasta el ejército podrá tener áreas de servicios en manos privadas, porque el Estado neoliberal local se convertirá en un ente abstracto sin poder económico-político, pero con la administración de la seguridad y el control de los habitantes dentro de su jurisdicción, mediante organismos públicos y también privados. Al fin de cuentas, el neoliberalismo considera al Estado como una empresa y corresponde su explotación a los empresarios, con la debida protección y seguridad que le presen tanto sus propias policías privadas y como las que dependen de las autoridades públicas.

²⁸ *Ibidem*, p. 21.

²⁹ *Ibidem*, p. 22, paráfrasis.

VIII. LA PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO Y LA ARMADA MEXICANOS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para el caso en que se presentara una grave perturbación de la paz pública o una situación que pusiera a la sociedad mexicana en grave peligro o conflicto, o una invasión desde el exterior, la Constitución Política prevé la suspensión de garantías, en todo el país o en parte de él, por un tiempo determinado, mediante una declaratoria general; así, el artículo 29 de la Constitución establece que:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.³⁰

Esto implica que en las circunstancias citadas el Poder Ejecutivo, de común acuerdo con el Poder Legislativo, pueden *suspender las garantías*, es decir, las contenidas en los primeros 28 artículos constitucionales, mediante una declaración formal que se haga pública, como una “Declaración de suspensión de garantías individuales por invasión exterior” o “Declaración de suspensión de garantías por grave perturbación de la paz pública”. Esto implica que todos los demás derechos humanos contenidos en los pactos y convenciones internacionales quedan vigentes en virtud del artículo 133 de la misma carta.³¹

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2000.

³¹ La desprotección total de los ciudadanos frente al Estado está justificada en los mismos textos internacionales, que dicen “proteger” las garantías individuales. Así, por las necesidades que requiera la “seguridad nacional” se conculcan los “derechos de libre reunión”, de “libre asociación” y las “garantías individuales”. Véase la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los artículos 15 y 16; el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de los Ciudadanos en los artículos 21 y 22; entonces para esos documentos internacionales lo que importa es la “seguridad nacional” en cualquier sentido, y no las ga-

A su vez, el artículo 119 de la Constitución estipula que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean exitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida...”³²

El artículo 129 de la Constitución es claro en que si no se ha declarado la suspensión de garantías, *en tiempo de paz*, las autoridades militares no pueden ejercer más funciones que las propias de la disciplina castrense: “En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”³³

El problema de hecho y jurídico surge cuando el Poder Ejecutivo mismo se toma el poder de realizar “funciones de policía” con el ejército y la marina bloqueando carreteras, caminos, puertos, aeropuertos, deteniendo personas civiles por simple sospecha o destruyendo plantíos de los cuales se obtienen sustancias estupefacientes o psicotrópicas, que no son tareas militares sino policiales, de acuerdo a la Constitución Política mexicana.

Para darle un cariz de legitimidad a ese abuso de poder, se emitió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³⁴ en cuyo artículo 12 establece el Consejo Nacional como la instancia superior de coordinación del sistema nacional de seguridad pública y que estará integrado por:

- I. El secretario de Gobernación, quien lo presidirá.
- II. Los gobernadores de los estados.
- III. El secretario de Defensa Nacional.
- IV. El secretario de Marina.
- V. El secretario de Comunicaciones y Transportes.
- VI. El procurador general de la República.
- VII. El jefe de gobierno del Distrito Federal.
- VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las fracciones III y IV de este artículo, en cuanto a la participación de las secretarías de Defensa y de Marina, fueron impugnadas por 167 dipu-

rantías individuales de los ciudadanos. En consecuencia, lo que prevalece es el poder del Estado controlado por unos cuantos, y no la nación.

³² *Op. cit.*, nota 30.

³³ *Idem.*

³⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de diciembre de 1995.

tados mediante una “Acción de inconstitucionalidad” el 9 de enero de 1996, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La acción de inconstitucionalidad y la respuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

a) La acción de inconstitucionalidad se fundamentó, por los actores, en la violación al artículo 21 constitucional, ya que en éste no se establece la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional ni de la Secretaría de Marina, y sin embargo se les incluye como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este hecho carece de justificación y sustento, ya que el propósito del mismo es lograr la coordinación de cuerpos policiacos y de las autoridades encargadas de la prevención y persecución de los delitos, con lo que la inclusión de esas dos secretarías, cuyos objetivos son diversos, conforma una amalgama confusa, que se puede calificar de riesgosa y evidentemente al margen del precepto constitucional, que dice:

Artículo 21

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.³⁵

El artículo 21 es claro al referirse a instituciones policiales y a su actuación, por tanto excluye a las militares. No obstante, la Suprema Corte respondió que la seguridad pública es función y responsabilidad del Estado mexicano en su conjunto y no sólo de las autoridades policiacas o del ministerio público y que el texto constitucional en el artículo 21 no señala ninguna dependencia u organismo ni para incluirlos, ni para excluirlos, por lo que válidamente puede hacerse en la legislación secundaria, como la Ley citada de Bases de Coordinación.

³⁵ *Idem.*

Aquí la argumentación jurisprudencial recurre al mecanismo del ocultamiento de los sujetos: instituciones policiales en tiempos de paz, para volver objeto de la comunicación otros sujetos que no tienen permanentemente atribuciones policiales, pero que mediante el discurso se incluyen como si las tuvieran siempre: la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Mariana, como se verá a lo largo de la justificación.

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte, ésta afirma que:

el propósito del constituyente permanente, al establecer un sistema nacional de seguridad pública, es hacer frente a la sofisticación de la delincuencia organizada, articulando en su contra a todas las autoridades del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno sin excluir a ninguna de las que tengan, dentro de sus atribuciones, coadyuvar a lograr los objetivos de la seguridad pública traducidos en libertad, orden y paz públicas como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

El jurisprudente, sin base jurídica, activa las atribuciones que los militares tienen cuando se declara la “suspensión de garantías” y las amplía también a los tiempos de paz. Como se ve, hay un traslape entre la seguridad pública y la delincuencia organizada, pues ésta dejó de ser únicamente aquella vinculada al narcotráfico, que opera a nivel internacional y contra la cual se requiere la tecnología de punta y toda la fuerza del Estado, para ahora convertirse también, por la opinión de la Suprema Corte, en la base de la delincuencia común que afecta cotidianamente la vida de los ciudadanos.

En este sentido, la Suprema Corte considera que:

por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, resulta inadmisiblemente constitucionalmente sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el código supremo. El análisis llevado a cabo conduce necesariamente a equilibrar ambos objetivos.

La Corte no se decide y se une a la corriente de opinión en el sentido de que el ejército es el único capaz de hacer frente a la magnitud de la de-

lincuencia y por tanto no se debe excluir la intervención militar en el Consejo de Seguridad Pública, pero siempre respetando las garantías constitucionales.

También argumenta que el Consejo no es una instancia que modifique las competencias constitucionales, ya que la Ley de Bases de Coordinación, en su artículo tercero, determina las autoridades encargadas de realizar la función de seguridad pública: policía preventiva, Ministerio Público, responsables de prisiones y encargados de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país y las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

La Corte afirma que no se transgrede el artículo 21 constitucional, al integrarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública los secretarios de Marina y Defensa Nacional, en primer lugar porque este órgano no tiene facultades ejecutivas y en segundo lugar porque el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen dentro de sus atribuciones constitucionales y legales una multiplicidad de funciones directa o indirectamente relacionadas con la seguridad pública, lo que presupone que las secretarías de Defensa y Marina, de las que dependen, deban estar incluidas dentro de un Consejo en el que, aunque no en forma ejecutiva, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

La Corte, al insistir que de acuerdo a sus atribuciones, el límite de la actuación de los militares será la sujeción a derecho y al principio de legalidad por parte de todas las autoridades que intervienen, aclara su participación, más como *asesores* y *consultores*, que como ejecutores de las acciones de seguridad pública. Por tanto, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, al hacer parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, sólo examinarían, programarían y tomarían decisiones, pero no en forma ejecutiva, es decir, constitucional y legalmente, el hecho de formar parte del Consejo no implica que esos cuerpos militares puedan actuar ejecutivamente en labores de seguridad pública en tiempos de paz.

No obstante estas últimas precisiones de la Corte, antes y después de esa jurisprudencia, el abuso del Poder Ejecutivo ha puesto y continúa poniendo a los cuerpos militares a realizar operativos de carácter policial en tiempos de paz que no tienen nada que ver con la “exacta conexión con la disciplina militar” como lo manda el artículo 129.

b) En el segundo concepto de discusión, los legisladores promoventes de la acción de inconstitucionalidad sostienen que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordina-

ción del Sistema Nacional de Seguridad Pública, violan el artículo 129 de la Constitución, al usurpar el ejército, la armada y la fuerza aérea, funciones que corresponden únicamente a las autoridades civiles y que en el precepto impugnado, se unen.

La Corte responde que en este caso tampoco asiste la razón a los promovedores, porque ante todo debe precisarse que no debe identificarse al ejército, a la armada y a la fuerza aérea con las secretarías de Defensa Nacional y Marina pues, por una parte, éstas tienen funciones que van más allá de las militares, como se desprende claramente de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecen una gran variedad de funciones que exceden a las estrictamente militares. Por otro lado, si bien se trata de entidades diferentes, se encuentran relacionadas, lo que significa que al participar dichas secretarías en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, implícitamente participan las fuerzas armadas ya que los artículos citados las señalan dentro de sus atribuciones.

Pero esta intervención no es por sí y ante sí, sino que quedará sujeta siempre a las autoridades civiles porque dentro de nuestro sistema jurídico, dice la Corte, el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y a sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país y *otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de disciplina militar.*

Como nota al párrafo anterior y paréntesis en el contenido de la jurisprudencia, se puede decir que la Corte acepta, sin rubor, que en tiempo de paz las fuerzas militares realizan funciones legales que superan el imperativo de la “exacta conexión con la disciplina militar” contenido en el artículo 129 constitucional; por tanto, las fracciones de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que no están relacionadas con la disciplina militar, son inconstitucionales, e igualmente todas las acciones militares realizadas con base en ellas entrañarían responsabilidad penal por abuso de poder, salvo que para cada caso, se hiciera la Declaratoria de Suspensión de Garantías y se indicaran las acciones que deben realizar las fuerzas militares. Pero lo que es sorprendente en la argumentación, por su antijuridicidad, es que el jurisprudente utiliza esas “funciones operativas inconstitucionales”, para justificar la

constitucionalidad de la participación de las fuerzas armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en la lucha contra la delincuencia.

La Suprema Corte sigue su argumentación justificatoria diciendo que la actuación del ejército, la fuerza aérea o la armada no está condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías. Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior, ya que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación.

Así, la acción de inconstitucionalidad fue resuelta con un artificio más, que el sistema jurídico permite, en el sentido de que no se debe identificar a las secretarías de Estado, de la Defensa y de la Marina, con las fuerzas armadas del ejército, y de la marina, porque éstas tienen otras funciones en tiempo de paz que rebasan las relacionadas únicamente con la disciplina militar y que la inclusión de estas secretarías como miembros del Consejo de Seguridad Pública es absolutamente constitucional porque el Consejo sólo tiene facultades consultivas, no ejecutivas, y que en caso de entrar a acciones ejecutivas, como en los delitos organizados donde ya ha venido operando, lo hará bajo el mando de las autoridades civiles. Formalmente, dentro de la lógica jurídica cualquier argumentación puede ser válida, pero materialmente, en la realidad todos sabemos que no es así.

A pesar de todas las argumentaciones, se hizo realidad la militarización de las funciones de seguridad pública, a nivel municipal, estatal y federal, donde hoy la mayoría de las autoridades de seguridad pública son ex militares, incluyendo al procurador general de la República, y se cuenta con la Policía Federal Preventiva que está constituida por 5,000 soldados y 6,000 marinos, en la paradoja de que el control social posmoderno implica prácticas duras premodernas.

México no ha salido de la premodernidad político-jurídica y ahora se reproduce con fuerza renovada. Los fueros regresan por sus fueros. En todos los escenarios en que se militarizó la seguridad pública, se lograron objetivos más funestos de lo que se quería erradicar, sumando a los delitos comunes, aquellos delitos que cometen las autoridades militares, en la pretendida erradicación de la delincuencia.

Una mayor represión de los delitos militarizando su combate o aumentando el número de policías nunca a traído como consecuencia la disminución de la comisión de éstos. No es necesaria la intervención del ejército,

ni siquiera de más policías, pues ya contamos con exceso, en relación a los parámetros internacionales.

En este punto, parecería deseable construir una policía bajo los modelos de la modernidad garantista y un sistema de justicia que opere más cercanamente al sistema de derecho clásico y logre disminuir los índices de impunidad, pero sobre todo hay que tomar en cuenta el origen político, económico y social que está a la base de todo este desencadenamiento de descontrol social.

Las condiciones premodernas en que se han situado algunos poderes efectivos del país en convivencia con realidades posmodernas, cuya expresión es la violación de los principios garantistas de la modernidad, que sirvieron de guía y fueron el sustento de un sistema jurídico no plenamente realizado, pero al que se podía invocar como defensa para los ciudadanos, han desfigurado la estructura política y constitucional del Estado mexicano y hacen urgente su reinención institucional, para evitar la reacción violenta de la ciudadanía.