



53

La vida amenazada: violencia e inseguridad

DIEGO VALADÉS

DERECHO CONSTITUCIONAL

Junio de 2004

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. (C) 2004, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

CONTENIDO

I. Consideraciones preliminares.....	1
II. La seguridad y el Estado	3
III. El Estado constitucional.....	7
IV. Percepción de las instituciones y de la inseguridad.....	8
V. Cambios en la percepción y en la realidad.....	9
VI. Seguridad y cultura jurídica.....	9
VII. Consideraciones finales	11

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El tema de “la vida amenazada: violencia e inseguridad” es susceptible de diferentes enfoques. La violencia puede ser abordada desde una perspectiva antropológica, sociológica, psicológica, sanitaria o ética, por ejemplo; la inseguridad, a su vez, puede ser analizada con los instrumentos de la criminología, de la organización policial, de los sistemas jurídicos penal y penitenciario, de las políticas públicas y de la economía, entre otros. Las amenazas a la seguridad y a la vida son múltiples, y se acentúan en la medida en que no se les responde de manera integral. En el caso de México han prevalecido respuestas segmentadas, inconexas e insuficientes. Los agentes generadores de inseguridad han sido más eficaces que los responsables de la seguridad, precisamente porque éstos han carecido de un encuadramiento holístico. Esta limitación ha dado lugar a diversas hipótesis y conjeturas relacionadas con la aptitud personal de los involucrados en las tareas de seguridad, con la supuesta invencibilidad de la delincuencia y con la corrupción en las dependencias oficiales, para sólo mencionar las cuestiones más debatidas.

En muchos casos se acierta, porque efectivamente no siempre los titulares de los cargos desde los que se combate la inseguridad son los más adecuados y, también, los problemas de corrupción son muy agudos. Empero, se suele hacer tabla rasa y se descalifica de manera genérica, y por ende infundada, a todos los involucrados en las tareas de seguridad. Los argumentos más radicales, que aluden a la imposibilidad de reducir las manifestaciones de violencia e inseguridad, son los que menor sustento presentan. Las posiciones que abogan por la legalización de algunas expresiones delictivas como única opción viable para superarlas, se explican en el contexto de una larga frustración social ante la acometida de la violencia, pero tienen el inconveniente de no examinar los efectos laterales de ese tipo de medidas. La extrapolación de experiencias adoptadas en otros momentos y lugares (como las leyes contra el alcoholismo en Estados Unidos o la legalización del consumo de algunos estupefacientes en Holanda) no pueden ser trasladadas a otro contexto sin análisis exhaustivos que incluyan el examen de todos sus efectos.

El problema de la seguridad tiene la forma de un poliedro y no puede ser reducido sólo al examen de una o algunas de sus facetas. Si se van viendo uno a uno sus diferentes ingredientes, se verá que ese problema incide en prácticamente todos los ámbitos de la vida del Estado. Para ofrecer una respuesta completa al fenómeno de la inseguridad es necesario revisar las políticas urbanísticas, que incluyen vías de comunicación, medios de transporte, alumbrado público, áreas habitacionales, espacios para el esparcimiento.¹ También es indispensable abordar las políticas de empleo, de desarrollo económico, de educación, de promoción cultural, de esparcimiento y deporte, de bienestar social, en especial el relacionado con la niñez y la juventud. Adicionalmen-

¹ No debe olvidarse que una buena parte de las decisiones adoptadas por el barón Haussmann para embellecer París fueron el producto de su larga experiencia como subprefecto de París (1832-48), Prefecto provincial (1848-53) y luego del Sena (1853-70). Cfr. Haussmann, Georges Eugène, *Mémoires*, Paris, Seuil, 2000. La apertura de los grandes bulevares tuvo el propósito estratégico de ayudar los movimientos de tropas y policías; la realización de las grandes obras urbanas permitió generar empleo y promover el desarrollo económico de la ciudad y de la región. Los parques, a su vez, sólo fueron considerados accesoriamente como un elemento ornamental; su función consistía en el esparcimiento de la población y en facilitar las labores de vigilancia policial.

te deben revisarse las políticas de salud pública, cuya importancia en materia de seguridad no suele recibir la atención que merece.²

Hay cuestiones que, pese a su relevancia, hace ya lustros cayeron en el olvido. En su texto original el artículo 18 de la Constitución disponía que el internamiento en colonias penitenciarias y en presidios tenía como objetivo la “regeneración” de los delincuentes. Este criterio fue substituido por el de la “readaptación social”, basado en el trabajo y en la educación, a partir de la reforma constitucional de 1965. Aunque ha habido periodos en que se ha reconocido la importancia de la política de readaptación social, en la actualidad este es un tema marginal. Los internos pasan de la reclusión a la exclusión, sin que en algún momento se les ofrezca la posibilidad de una reinserción a la sociedad mediante el trabajo. México tiene uno de los mayores índices de reincidencia delictiva, entre otras razones porque no existen programas de colocación y protección del trabajo para los egresados de los centros de readaptación social. En estas circunstancias el único recurso para evitar la reincidencia es la amenaza de mayores sanciones.

Por otro lado, las acciones de selección, capacitación, adscripción y promoción de los integrantes de los cuerpos policiales tropiezan con la carencia de un servicio civil que ofrezca incentivos de permanencia a los servidores públicos de esa área. Esta limitación también impide que haya elementos de identidad de los que, habitualmente, resultan compromisos éticos y de eficiencia en la realización de las tareas asignadas.

A todo lo anterior se suma una creciente presión delictiva que lesiona profundamente una de las más sensibles fibras sociales: la seguridad física, doméstica y patrimonial de los individuos y de las familias. Las respuestas suelen ser poco elaboradas y por lo general atienden a la conveniencia circunstancial de producir impactos mediáticos. Sus efectos, empero, resultan contraproducentes porque se agotan con rapidez y dejan una nueva estela de duda. A veces se recurre al expediente del simplismo legislativo y se elevan las sanciones para los tipos delictivos de mayor resonancia social. Con ello se quiere transmitir un mensaje de dureza hacia los delincuentes, que les inspire temor, y de firmeza hacia la sociedad, que le inspire confianza. Se trata de un recurso más o menos rutinario y de nulos efectos prácticos. La incidencia delictiva está relacionada con los niveles de impunidad, no con las tasas de punibilidad. Se ha demostrado que para reducir el fenómeno delictivo lo importante no es qué tanto se castiga sino a qué tantos se castiga.³

Es necesario, sin embargo, hacer una precisión. La seguridad es un derecho fundamental que todos los sistemas constitucionales garantizan. En una primera fase del constitucionalismo la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad eran derechos oponibles al poder político. De acuerdo con la cultura del absolutismo que, durante la ilustración, marcó el contrapunto de la dispersión feudal de la autoridad en el medioevo, se consideró –y con buenas razones históri-

² Sobre este punto debe verse el esclarecedor ensayo de Guillermo Soberón, Beatriz Zurita, Teresita Ramírez y José Luis Torres, “La violencia como grave problema de salud pública”, en *Caleidoscopio de la Salud*, México, FUNSALUD, 2003. Los autores aluden a las funciones de seguridad que conciernen al Estado y presentan un amplio panorama de la epidemiología de la violencia, con especial énfasis en el caso mexicano; abordan, también, el impacto económico de la violencia y formulan diversas recomendaciones relacionadas con las políticas de salud pública. Esencialmente demuestran que el problema de la violencia debe ser abordado de forma integral.

³ Vid. Becker, Gary S., *The economic approach to human behavior*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976, esp. pp. 39 y ss. Véase también Claus Roxin, “Problemas actuales de la política criminal”, en Enrique Díaz Aranda *et al.*, *Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

cas— que los derechos fundamentales sólo podían ser amenazados por el Estado. El Estado, por tanto, era el sujeto activo que potencialmente podía afectar a los individuos. Esta doctrina estatista permeó también los sistemas de garantía y defensa de los derechos fundamentales desde sus primeras expresiones constitucionales. Sólo hace relativamente poco tiempo surgió la doctrina de la *Drittwirkung*⁴ en Alemania y apareció el amparo contra particulares.⁵ A tal punto ha influido (y afectado) la tesis de que los derechos fundamentales sólo pueden ser afectados por el Estado y no por otros particulares, que incluso las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la protección de los derechos humanos siguen adheridas a esa corriente. Los procesos de transferencia de funciones estatales, sobre todo en el ámbito económico, y la tendencia privatizadora del “Estado mínimo”, sin embargo, han tenido como consecuencia que los derechos fundamentales también sean afectados crecientemente por particulares. La responsabilidad del Estado, por lo mismo, no se limita a no incurrir en actos u omisiones lesivas de esos derechos, sino a prevenir y sancionar otras conductas de las que se pueda desprender una afectación para los derechos fundamentales.

Ciertamente los particulares tienen a su disposición diversos instrumentos de justicia administrativa, agraria, civil, constitucional, electoral, laboral y penal para hacer valer la defensa de sus derechos ante el Estado o ante otros particulares. En materia de seguridad existen dos niveles de exigibilidad en la defensa de los derechos: ante los directamente responsables de la afectación a sus derechos, y ante la autoridad que debe adoptar las medidas para prevenir y para castigar la comisión de actos antijurídicos. En este caso las personas tienen un derecho activo para reclamar el resarcimiento por un daño padecido, y un derecho pasivo, para esperar que el Estado actúe asegurando la intangibilidad de los derechos de cada individuo.

Este último es el tema al que me referiré en las siguientes páginas. De un adecuado entendimiento de la responsabilidad que incumbe al Estado en materia de seguridad dependen sus acciones específicas para satisfacer esa razonable demanda colectiva.

II. LA SEGURIDAD Y EL ESTADO

Es una verdad establecida que el concepto de Estado moderno fue acuñado por Maquiavelo en 1512. De entonces para acá, pero muy particularmente durante el siglo XX, se ha producido una copiosa bibliografía relacionada con ese concepto.

Independientemente de los enfoques doctrinarios y de los matices que dentro de cada corriente se han adoptado, el eje del Estado consiste en la existencia de un poder político soberano que dispone del monopolio de la fuerza para la aplicación coactiva del derecho. A partir de esa idea de Estado se han formulado numerosas derivaciones entre otras: Estado constitucional, Es-

⁴ La expresión “*Drittwirkung der Grundrechte*” (“efecto frente a terceros de los derechos fundamentales”), fue utilizada a partir de los años cincuenta. El primer jurista alemán que planteó el problema fue H. C. Nipperdey, en 1950, y la expresión (originalmente se utilizaban indistintamente *Drittwirkung* y *Drittrichtung*, de *Dritte*, terceros, *wirkung*, efecto, *richtung*, tendencia) se debe a Ipsen. Cfr. Estrada, Alexei Julio, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, esp. pp. 90 y ss.

⁵ Actualmente se reconoce la eficacia de los derechos fundamentales ante particulares en Argentina, Colombia, Costa Rica y Perú. En Europa se ha desarrollado en Alemania, España, Italia y Portugal. También aparece ya en Sudáfrica y se discute en Austria, Bélgica, Holanda y Suiza.

tado democrático, Estado social, Estado totalitario, Estado de derecho, a su vez con múltiples variantes.

A pesar de los avances conceptuales, subsisten algunas incógnitas que no es posible despejar históricamente: cuándo y cómo apareció la primera forma de Estado. Todo cuanto se ha dicho y diga en lo sucesivo sobre este tema es estrictamente conjetural, sin embargo hay dos cuestiones que sí se pueden responder: por qué y para qué surgió el Estado. Surgió como una realidad meramente antropológica,⁶ por lo que consistió en una expresión de dominio. La justificación primaria fue ofrecer un ámbito de seguridad a sus integrantes. Además de los elementos del Estado moderno (territorio, población, autoridad política y soberanía) es necesario identificar los fines del Estado, que contribuyeron a legitimar la presencia del poder político en cada comunidad donde ese fenómeno se fue registrando.

Sólo la evolución (todavía en curso) del Estado, permitió incorporar nuevos ingredientes al concepto de Estado, relacionados con los fines que ha procurado satisfacer en las diversas etapas históricas de su desarrollo. El Estado confesional se proponía esencialmente la imposición de un dogma; el Estado colonial tenía como propósito la expansión económica, política, territorial o cultural; el Estado liberal se proponía como misión garantizar las libertades individuales; el Estado corporativo buscaba la organización compulsiva de la sociedad; el Estado comunista privilegiaba la regulación de la economía por encima de las libertades y derechos individuales; el Estado social plantea la convergencia de las libertades, de la justicia y de la equidad, y así cada forma específica de Estado va definiendo los temas que adopta como eje de sus acciones y, por ende, de sus fines.

Aunque la variedad de fines sea muy amplia, en todos los casos está presente un factor básico: la seguridad de los integrantes de la comunidad estatal.⁷ No importa que tantas funciones adicionales se le atribuyan al Estado, hay una que puede considerarse básica, y que está presente desde las más rudimentarias formas de ejercicio del poder político: dar seguridad a los miembros de esa comunidad.

Es posible registrar numerosas concepciones acerca de los fines del Estado, pero presentaré sólo algunas para ilustrar las coincidencias y las discrepancias. El primer gran teórico del Estado, Georg Jellinek,⁸ advierte que las diferencias entre las instituciones sociales están en sus objetivos, en su *telos*, según la expresión que toma de Friedrich Stahl. Para ilustrarlo señala que la Iglesia de la Edad Media disponía de todas las notas que caracterizan formalmente al Estado:

⁶ Este es un punto de convergencia de las tesis contractualistas clásicas. Ver, particularmente, Thomas Hobbes (*Leviathan*, XIII): la igualdad social procede de la inseguridad individual; John Locke (*Two Treatises of Government*, II, 9): el hombre renuncia a su libertad absoluta cambio de la seguridad que resulta de la vida organizada en sociedad; J. J. Rousseau (*Du contrat social*, I,viii): el hombre cambia la libertad natural, ilimitada para cada individuo, por la libertad civil, limitada por la voluntad general.

⁷ Las *tranquillitas et securitas* a que aludía el filósofo alemán de la ilustración, Christian Wolf. *Vid Jus naturae methodo scientifica pertractatum*, Francofurti, Officina libraria Rengeriana, 1740-48. VIII & 4, (Cit. por Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 181). Cfr. Wolff, Christian, *Real Happiness of a People Under a Philosophical King*, London, M. Cooper, 1750. Para Platón (*República*, II, 359) los acuerdos que llevan a los hombres a vivir en sociedad y bajo una autoridad son la única posibilidad de evitar padecer injusticias. Los fines de la *polis* fueron examinados, por primera vez, por Aristóteles (*Política*, I, 1). Erasmo de Róterdam (*Educación del príncipe cristiano*, III), subraya que “los autores antiguos dividieron todo el sistema de gobernanación de la república en dos artes: la paz y la guerra”.

⁸ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, pp. 171 y ss.

contaba con territorio, con población, con poder político independiente, con leyes que imponía coactivamente y con organización administrativa; empero, la diferencia está en los fines que la Iglesia y el Estado persiguen. Los de este último son, entre otros, la seguridad, la creación y el mantenimiento del derecho y de sus garantías, conservar la nación y desarrollar la cultura.

Desde una perspectiva jusnaturalista, Dabin⁹ afirma que el Estado tiene como fin el bien público temporal. De los tres elementos integradores de su concepto los dos últimos no ofrecen mayores problemas en cuanto a su delimitación. Plantea que se trata del bien temporal para contrastarlo con el espiritual, que concierne a la Iglesia; en cuanto a la naturaleza pública, el autor sustenta que concierne “a la masa total de individuos y grupos integrados en el Estado”; pero en cuanto a determinar en qué consiste el bien, son evidentes sus implicaciones subjetivas. En todo caso Dabin señala que el bien público corresponde a la atención de las tres necesidades básicas: la de orden y paz, la de coordinación y la de ayuda.

En una posición opuesta se encuentra Carré de Malberg,¹⁰ según cuya doctrina el Estado no tiene fines sino funciones: legislar, administrar y juzgar. Esta tesis funcionalista se basa en la consideración de que las instituciones se definen por su estructura, su funcionamiento y sus efectos, y no por sus fines. Si así fuera, dice el jurista francés, no habría posibilidad de diferenciar a instituciones totalmente distintas en cuanto a sus elementos constitutivos y funcionales, en tanto que persiguieran los mismos fines. A Carré de Malberg no le parece convincente que se considere iguales a estados organizados conforme a estructuras distintas; por ejemplo, no le parecería satisfactorio decir que dos estados son semejantes porque tienen como fin proteger las libertades si uno está organizado como monarquía y el otro como república. El problema de Carré es que confunde el tipo de Estado (constitucional o no constitucional) con la forma de Estado (monarquía, república presidencial, república parlamentaria, etcétera). Lo cierto es que la identificación de los fines y de las funciones del Estado no son excluyentes; corresponden a una doble taxonomía de una misma realidad jurídica y política.

La tesis de Kelsen¹¹ también es contraria al reconocimiento de los fines del Estado, pero desde otra perspectiva. No niega que los fines legitiman la acción del Estado, pero sí afirma que los fines son múltiples e históricamente cambiantes, y que su determinación corresponde a la política y no al derecho ni, por ende, al Estado. El Estado, agrega, “no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales”, de la misma forma que “el derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos”. El Estado, según Kelsen, no tiene un fin por sí mismo, es solo un aparato de coacción. En ocasiones esta tesis kelseniana es mal interpretada, porque se le atribuye una posición formalista que en realidad no sostenía. Kelsen fue un demócrata firmemente opuesto al totalitarismo nazi; pero desde la perspectiva positivista simplemente distinguía con toda razón entre el Estado, como una realidad jurídica, y los contenidos políticos de la acción estatal, que son cosa diversa.

Al analizar las tesis que cuestionan que el Estado tenga fines, Heller¹² pasa por alto la diferencia formal entre función y fin del Estado y afirma que este es un tema capital del Estado, en tanto que corresponde “a la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas

⁹ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 33 y ss.

¹⁰ Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura, 1998, pp. 249 y ss.

¹¹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Barcelona, Labor, 1934, pp. 52 y ss.

¹² Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura, pp. 217 y ss.

las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica”. Esta es una perspectiva medular, porque no limita los fines del Estado a una serie de rubros aislados, sino que identifica como función sustantiva del Estado la búsqueda de equilibrios que permitan la convivencia organizada y armoniosa de los miembros de una colectividad. Con esto se subsumen las cuestiones concernientes a seguridad, libertad, justicia, equidad y propiedad, que caracterizan los más amplios alcances del Estado constitucional contemporáneo.

Por su parte Zippelius¹³ alude a una categoría más amplia que la de fines o funciones del Estado y plantea el problema de la justificación del Estado. Su tesis resulta complementaria de la sustentada por Heller, en tanto que encuentra tres grandes aspectos que justifican al Estado en diferentes tiempos históricos: el establecimiento de un orden de protección y paz, la adopción de la democracia, y el desarrollo de programas específicos, entre ellos la solución de conflictos.

Como se ha visto, la relación entre el Estado y la seguridad se puede observar a través de muchas construcciones teóricas y, en cierta forma, corresponde a una preocupación colectiva explicable. Sin embargo este argumento debe ser considerado con grandes reservas, porque ha dado lugar a la adopción de sistemas autocráticos y, planteado sin matices en la actualidad, puede resultar funcional para las posiciones que abogan por el endurecimiento de las políticas y por las decisiones de rigor autoritario. Por otra parte, ignorar que la seguridad es una función del Estado también puede propiciar procesos de entropía que desarticulen las posibilidades de respuesta de un sistema democrático. Los argumentos autoritarios aparecen, y pueden ser peligrosamente persuasivos, cuando ofrecen compensar las hipotéticas o reales debilidades de una democracia frágil que no acierta a resolver los problemas de la convivencia; también surgen cuando el tejido político se ha desgarrado y se propone, por la vía de la dureza, restaurar el ejercicio del poder directo.

En este contexto el problema de la seguridad no es una cuestión policíaca sino política. Aunque el problema de los fines del Estado no tenga una solución uniforme en la doctrina, el hecho histórico es que el Estado siempre ha sido asociado con diferentes contenidos, además de los jurídicos que constituyen su esencia. A grandes trazos puede decirse que las fases de desarrollo del Estado van desde las expresiones más elementales, vinculadas con el uso de la fuerza, hasta las más evolucionadas en cuanto a la utilización de la política. Por otra parte las finalidades del Estado son susceptibles de un doble encuadramiento: las que corresponden a un proceso de agregación y las que conciernen a un proceso de substitución alternativa. Entre las primeras figuran todos los contenidos de la actividad y de las finalidades del Estado que, sea cual fuere su definición ideológica, aparecen en su registro histórico. Este es el tipo de finalidades o de funciones, según se las quiera ver, que han llegado a integrarse a la naturaleza misma del Estado. Entre estas finalidades está la seguridad de los individuos, de la sociedad y del Estado mismo. Entre los de substitución alternativa figuran los que guardan relación con el régimen político (libertades públicas, sistemas prestacionales, etc.) pero no implican a las finalidades que se han ido incorporando por agregación.

¹³ Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 128 y ss.

III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL

El monopolio del poder coactivo implica que al Estado le incumbe el ejercicio de facultades disciplinarias para asegurar el orden. Ahora bien, toda expresión relacionada con el orden debe ser examinada con cautela, porque corresponde a un discurso generalmente asociado con procesos represivos. Así como se entiende que el derecho es el mínimo ético indispensable para hacer posible la vida en sociedad, debe entenderse que el orden estatal corresponde a una función coactiva que se sitúa entre el máximo tolerable para no hacer peligrar las libertades individuales y colectivas y el mínimo necesario para asegurar la convivencia social.

De ahí que las funciones conducentes a la seguridad tengan una relevancia muy especial en un sistema constitucional. El Estado también puede perseguir otros fines: distribución de la riqueza, acceso a la justicia y a la cultura, defensa de los derechos humanos, protección del ambiente, tutela de los grupos minoritarios, promoción del desarrollo, por ejemplo. Según el énfasis que aplique con relación a esas o a otras finalidades, traducidas en políticas públicas, se estará ante un Estado liberal, social, benefactor o cualquier otra modalidad reconocida o por identificar en el futuro; pero cuando se determina el tipo de Estado a partir de su compromiso y de sus acciones en relación con la seguridad, sólo caben dos opciones: el Estado constitucional o el Estado dictatorial (o incluso totalitario, en un caso extremo).

El Estado constitucional termina cuando la acción estatal se desborda en perjuicio de las libertades o cuando se colapsa y deja a la sociedad sin defensa. La dictadura y la anarquía tienen una misma consecuencia: la dilución del Estado constitucional y, por diferentes razones, la cancelación de las libertades. En la dictadura se aparenta privilegiar el principio de seguridad, pero esto no es sino el pretexto para proteger los intereses de los detentadores del poder con el argumento de tutelar los intereses de la comunidad. Por lo general durante una etapa cuya amplitud varía, en la dictadura disminuyen los actos de violencia delictiva, con lo que se refuerza la impresión de que los propósitos de seguridad se cumplen satisfactoriamente. Los episodios anarquizantes suelen ser de una duración mucho más corta que los dictatoriales, y la regularidad histórica indica que suelen ser sucedidos por dictaduras. Así como es frecuente la transición de los sistemas autoritarios a los democráticos, en tanto que suponen entre otras cosas un proceso de descentralización del poder, lo contrario no suele ocurrir. La democracia es un orden relativamente laxo basado en la capacidad colectiva de autorregulación, por lo cual se hace operativamente improbable transitar de un periodo de máxima desorganización social a otro de autoorganización social.

En sus orígenes el constitucionalismo consistió en la adopción de normas que regularon la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder teniendo como eje la separación de funciones y las garantías para los derechos fundamentales. Progresivamente se han ampliado los contenidos de la norma fundamental de manera que el Estado constitucional contemporáneo agrega, a los elementos originales del constitucionalismo, los principios de la democracia, del pluralismo, de la descentralización del poder y de su ejercicio responsable, controlado política y jurisdiccionalmente. La complejidad del Estado constitucional permite alcanzar sus fines merced a la cooperación entre gobernados y gobernantes. Esta relación depende de un nexo, en numerosos casos lábil, al que se identifica como legitimidad.

IV. PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y DE LA INSEGURIDAD

Tradicionalmente la legitimidad ha estado referida a los procesos de investidura y al ejercicio de las funciones del poder; en la actualidad se extiende a otras áreas y se proyecta incluso al funcionamiento del poder. El fenómeno de la desconfianza en las instituciones se presenta de manera recurrente, con matices y magnitudes variables, en los diferentes sistemas constitucionales. Esa desconfianza puede corresponder a problemas reales en cuanto a la efectividad de las instituciones, o simplemente puede depender de la percepción circunstancial que sus destinatarios tengan del funcionamiento institucional.

Existe el riesgo de que el proceso de dilución de la confianza de la sociedad siga avanzando, en perjuicio de la legitimidad del Estado. Salvo que se adopten medidas en materia de reforma del Estado, la acción de los órganos del poder en el combate a la delincuencia se verá limitada por la erosión de la confianza. En una encuesta sobre cultura constitucional, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,¹⁴ con el apoyo técnico del Instituto de Investigaciones Sociales, se advierte la precaria situación de las instituciones a partir de la percepción social. En una escala de 0 a 10, donde “0 es no confío nada y 10 es confío mucho”, los resultados confieren la mayor aceptación a las universidades públicas (7.47), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (7.18), al ejército (7.08), a los maestros (7.07) y a la iglesia católica (7.02), y muestran los más bajos niveles en el caso de los servidores públicos (5.54), los policías y los partidos políticos (4.84) y los diputados federales (4.73).

Estos datos muestran hasta qué punto la desconfianza colectiva afecta a las instituciones. Las decisiones legislativas y la atribución de mayores facultades a los servidores públicos y a los policías en especial, cuentan con reducido apoyo social. El efecto inverso consiste en que la escasa confianza, que se traduce en facultades limitadas, genera a su vez incapacidad para actuar. La insuficiencia de medios técnicos y de facultades impide que los órganos responsables de la seguridad alcancen metas satisfactorias para la población, lo que alimenta el círculo desconfianza–insuficiencia de atribuciones–resultados negativos, y así sucesivamente.

La politización de los servicios de seguridad es un fenómeno que se advierte en muchos países, casi siempre con consecuencias desfavorables para esos servicios. Las estrategias de “ley y orden” por lo general corresponden a un discurso conservador, y tienen como contrapartida posiciones que empalman el pluralismo con las restricciones a los servicios de policía.

En condiciones de equilibrio, es posible conjugar la eficiencia de los servicios de seguridad con los instrumentos políticos y jurídicos de control. En el Reino Unido, por ejemplo, fueron adoptadas diferentes disposiciones¹⁵ en la década de los años 80, para introducir medios de control sobre las policías que, a su vez, ampliaran algunas facultades en materia de persecución del delito a los servicios de seguridad. En esencia los servicios policiales quedaron sometidos a dos niveles de control: sobre la elaboración de las políticas de seguridad y sobre la actuación de los policías. Quedó pendiente, desde entonces, abrir también el control con relación a las tácticas de policía.¹⁶ En este caso la reserva planteada consistió en que por esa vía se podrían “filtrar” ele-

¹⁴ Muestra nacional, en prensa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹⁵ Police and Criminal Evidence Act (1984), Prosecution of Offences Act (1985), y Public Act Order (1986).

¹⁶ Véase Robert Reiner, *The politics of the Police*, Londres, Harvester, 1992, esp. pp. 207 y ss.

mentos de información susceptibles de ser utilizados por los delincuentes para prever las acciones de la policía. Esta demanda quedó subsanada por la gran confianza que la sociedad británica tiene en el funcionamiento de sus instituciones, en especial de su sistema representativo.

V. CAMBIOS EN LA PERCEPCIÓN Y EN LA REALIDAD

La percepción social de las instituciones suele ser manejada como un problema de comunicación. El error consiste en no diferenciar que la imagen de las personas y de las instituciones tienen implicaciones muy diferentes. Los mecanismos publicitarios y propagandísticos que involucran a personas o a productos comerciales, y cuyo estudio científico y técnico está muy desarrollado, no guardan relación con los problemas de la percepción de las instituciones. Esto es algo que no siempre se entiende, porque el deterioro en cuanto a la percepción de las instituciones normalmente corresponde a fallas reales de orden estructural o funcional que no son superables con remedios propios de la mercadotecnia. La utilización de este enfoque, muy elemental, sólo ahonda los signos de rechazo hacia las instituciones. En el caso de las instituciones la percepción social cambia cuando también se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones. Las técnicas de la comunicación no pasan de ser un paliativo muy efímero, que deja subsistentes las deficiencias de fondo, a menos que tengan sustento en una realidad normativa diferente. Por supuesto, los cambios normativos requieren de un soporte comunicacional para contribuir así a la cultura jurídica de una comunidad. Las reformas que no son conocidas, entendidas y, en la medida de lo posible, compartidas, difícilmente tienen efectos en cuanto a configurar una nueva relación entre gobernados y gobernantes.

Las instituciones mexicanas han venido resintiendo un prolongado deterioro, con efectos negativos en cuanto a su capacidad operativa y a la percepción social de su eficacia. Desde esta perspectiva es comprensible que los individuos y las comunidades muestren poca disposición para colaborar con ellas o simplemente para confiar en su desempeño. Esta realidad debe ser entendida y atendida; la capacidad de respuesta de las instituciones también sufre estragos cuando sus titulares advierten las reservas con las que es vista su actividad. Aunque el centro del problema se localiza en la percepción que se tiene de las instituciones, es natural que sean los titulares de los cargos institucionales quienes soporten el peso de las opiniones negativas que exprese la comunidad. El concepto mismo de institución corresponde a una discusión, todavía no agotada, con tonos muy abstractos. La objetivación de las instituciones consiste en el trabajo realizado por las organizaciones que aplican las normas, y en las personas que lo llevan a cabo.

VI. SEGURIDAD Y CULTURA JURÍDICA

La cultura jurídica juega un papel muy importante en los problemas de la seguridad. La capacidad individual y colectiva de exigir respuestas, las posibilidades de aceptar que numerosas medidas pueden ofrecer resultados en el corto plazo, pero que muchas más, a veces las de mayor importancia, sólo fructifican en los plazos mediano y largo, depende en buena medida de la cultura jurídica de una comunidad. Es explicable que donde el conocimiento de los procesos normativos es menor, la exasperación puede ser mayor, con lo que se limitan las opciones para que la autoridad formule diseños institucionales cuyos efectos se proyecten hacia el futuro.

Por cultura jurídica entiendo el conjunto de ideas, convicciones, valores, percepciones, símbolos, tradiciones, expectativas, hábitos y conductas predominantes en una comunidad y en un momento determinado, relacionadas con la organización, el funcionamiento, los efectos y la evolución de las instituciones. Como toda expresión cultural, la jurídica también está sujeta a múltiples variaciones en el tiempo, aun dentro del mismo espacio. Además, se compone de un conjunto muy amplio de elementos, que combinan información anterior (tradiciones, valores), situaciones actuales (ideas, convicciones, percepciones y conductas) y perspectivas del futuro (expectativas).

Una de las notas que identifican al Estado constitucional es la predictibilidad de las decisiones y de las acciones de los órganos del Estado. Cuando se tiene la certidumbre de la regularidad en el comportamiento de las instituciones, los destinatarios del poder pueden componer sus imágenes y arreglar sus conductas de la manera que consideran más conveniente. Todo este conjunto de elementos, por ende, compone la cultura jurídica de una colectividad en un momento determinado.

La cultura jurídica está determinada por elementos subjetivos (como la percepción) y objetivos (como el funcionamiento efectivo de las instituciones), de suerte que existe una influencia recíproca entre la actitud de la comunidad y el desempeño de las instituciones, que debe tenerse presente cuando se perfilan los posibles arreglos institucionales. La presión que resulta de la insatisfacción colectiva propicia adecuaciones institucionales; éstas, cuando se producen, pueden orientar el sentido de las nuevas actitudes sociales. En la medida misma en que las instituciones sean receptivas de las expresiones colectivas, sea para encauzarlas o para adoptarlas, se establecen nexos constructivos que permiten consolidar la cultura jurídica.

Por otra parte, en tanto que los elementos culturales están en constante cambio, en la actualidad no deben tenerse presentes sólo los aspectos institucionales internos, los de la propia comunidad; también influyen, y por ende se incluyen, los elementos externos. La intensa comunicación que existe entre diferentes culturas, con motivo de los intercambios profesionales, de la difusión artística, científica y técnica, del turismo, de la migración y del impacto de los medios de comunicación, hace que las culturas nacionales se vuelvan muy porosas. En cuanto a la cultura jurídica no puede desestimarse este fenómeno. En México no se ha medido todavía el impacto cultural jurídico producido por los intercambios culturales; se trata de una materia que deberá ser estudiada con gran rigor para establecer hasta qué punto están presentes entre nosotros diversos ingredientes culturales exógenos.

Esto tiene relevancia en todos los ámbitos, en especial cuando se trata de problemas como los de seguridad. El tema del terrorismo, por ejemplo, afecta de manera directa a algunas sociedades y de forma indirecta a casi todo el planeta; empero, las decisiones de las grandes potencias han tenido un impacto mundial en más de un sentido. La acción terrorista resulta intimidante, así se trate de riesgos remotos para la mayor parte de las personas. En los estados más directamente involucrados ha producido profundos cambios normativos. Sociedades institucionalmente tan estables como la estadounidense y la británica han sufrido serias alteraciones en cuanto a los principios del Estado de derecho, en cuya formulación y desarrollo tuvieron una participación

crucial.. Es el caso de la llamada “ley patriótica”, que introdujo cambios derogatorios de aspectos relevantes para el Estado de derecho.¹⁷

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma del Estado ha sido vista como parte de un acuerdo entre políticos. Si así fuera, tendría importancia; pero en realidad es más que eso. La reforma del Estado consiste en redefinir la organización y el funcionamiento de algunos órganos del poder para hacerlos congruentes con la naturaleza democrática de la sociedad. Merced a un proceso de cambio que se operó a largo de varios lustros y que tuvo como eje la reforma política o electoral, se fueron estableciendo las bases para que la sociedad contara con instituciones democráticas para expresar sus predilecciones y sus decisiones políticas; pero esos patrones democráticos que se viven por la sociedad no se reflejan aún en la organización ni en el funcionamiento de las instituciones políticas. Desde luego hay cambios ostensibles en el aparato de justicia, pero no en el Congreso ni en el gobierno.

La mayor contradicción consiste en que el Congreso refleja el pluralismo social pero no cuenta con los canales para transmitir el impulso democrático desde la base hasta la cúspide del poder. La relación ente la sociedad y el Congreso se interrumpe porque los representantes de la nación no son responsables ante la nación, en tanto que los electores carecen del instrumento por excelencia para controlar a sus representantes: la posibilidad de reelegirlos o de substituirlos. A su vez el Congreso no puede ejercer una adecuado control político de las actividades gubernamentales porque le falta el eslabón en la cadena de la legitimidad que le permita actuar ante el gobierno como un auténtico y eficaz representante de la sociedad.

Ese problema tiene una clara repercusión en el ámbito de la seguridad. Los mecanismos para combatir a la delincuencia son de utilización cuestionable. Se trata de instrumentos que por un lado sirven para tutelar a la sociedad, pero por el otro pueden ser usados en su contra. Las experiencias en este sentido son muy lacerantes y por eso, paralelamente a la construcción de la democracia electoral, se fueron desarrollando los medios de defensa de los derechos humanos. La sociedad exigía sentirse segura ante los órganos del poder, de los que habían procedido los más graves ataques a su integridad y dignidad. Por múltiples motivos, ninguno de los cuales guarda relación con la defensa eficaz de los derechos humanos, los índices delictivos fueron en ascenso, sin que el Estado contara con los instrumentos programáticos y operativos para hacerles frente. Ya se ha dicho más arriba que ha faltado un encuadramiento holístico del problema, pero esto no se debe a miopía ni a ignorancia políticas; se debe a que la estructura del poder sigue siendo vertical y la sociedad no puede participar, a través de un sistema representativo auténtico, dinámico, funcional e imaginativo, en las definiciones políticas del Estado.

¹⁷ Publicada el 26 de octubre de 2001, denominada “Uniting and Strengthening America by providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001”. Entre otras cosas se permite la detención administrativa por tiempo indeterminado (sección 236 A) y se niega el acceso a un abogado defensor, por ejemplo. Ronald Dworkin (*The New York Review of Books*, noviembre 6, 2003) y Harold Hongju Koh (*The Economist*, Londres, noviembre 1º, 2003), coinciden en que existen más de 660 prisioneros en Guantánamo, que han permanecido en reclusión por casi dos años sin haber sido puestos a disposición de un juez. Ambos juristas subrayan el profundo deterioro del Estado de derecho con motivo de esas acciones. Véase también David Cole (*Enemy aliens: double standards and constitutional freedoms in the war on terrorism*, N. York, New Press, 2003), quien examina diversos casos que representan graves distorsiones en la aplicación de la ley en Estados Unidos, en perjuicio de las libertades públicas e individuales.

En cuanto a las principales amenazas que afectan la vida social, ya no proceden sólo del poder, pero la sociedad está atrapada entre dos temores: el de aumentar los poderes coactivos del Estado, con el riesgo potencial de nuevos desbordamientos, y el de permanecer a merced de la interminable y agobiante acechanza delictiva. Los órganos del poder piden más atribuciones que la sociedad no está sensatamente dispuesta a concederles porque tiene razones suficientes para desconfiar; pero esa desconfianza la mantiene en una precaria situación de inseguridad que puede muy bien quebrar su fortaleza y sus resistencias. Si la presión se hace intolerable y el discurso oficial llega a ser convincente, se abriría una puerta a la restauración del poder autoritario en México. La delincuencia muy bien podría convertirse en el pretexto para que el autoritarismo resurgiera, incluso con la simpatía social, si el poder autoritario fuera capaz de ofrecer resultados satisfactorios en un plazo breve. El riesgo existe y debe ser advertido. Existe otra opción: que el poder se reforme, se haga más controlable y, en esa misma medida, puedan confiársele mayores atribuciones para el combate eficaz de la delincuencia sin correr el riesgo de la restauración autoritaria.

Es esa última la solución que se tiene a la mano si se procede a reformar al Estado. Al hacer más controlable el funcionamiento del poder, menos vertical la toma de decisiones, más profesional y neutral la organización administrativa, la democracia y la seguridad serán aspectos compatibles. Hasta este momento ha sido necesario optar por la primera, y la sociedad mexicana ha hecho un sacrificio valioso; pero las tensiones entre las estructuras autoritarias y la democráticas que ahora coexisten en equilibrio precario, pueden verse acentuadas si la sociedad no advierte visos de solución para superar las presiones de la violencia que ciernen sobre ella.

Como parte de la reforma del Estado debe plantearse la ampliación de los derechos fundamentales. Para evitar nuevas formas de hipertrofia del poder, y para consolidar la cultura jurídica, es conveniente ensanchar el universo de derechos fundamentales en México. Las medidas más recomendables consisten en establecer mecanismos eficaces que aseguren el acceso a la justicia. La orientación jurídica, los servicios de asesoramiento, los procedimientos simplificados, el patrocinio oportuno y confiable, son aspectos que deben ser considerados en el proceso de consolidar la cultura jurídica, como requisito para que la sociedad controle al poder y para que el poder controle a la delincuencia.

La sociedad debe contar con elementos de defensa ante las amenazas de la delincuencia y ante los riesgos del poder. La ausencia de una reforma del Estado impide que la sociedad confíe en los órganos del poder y esto limita la capacidad de respuesta ante los embates delictivos. Por eso, se reitera, el problema de la violencia y de la inseguridad no es policiaco, es político.

El Estado de derecho, como concepto, ofrece argumentos que contribuyen a alentar acciones directamente vinculadas con la capacidad represiva del Estado. Aunque el fundamento conceptual del Estado de derecho resulta convincente en el ámbito de un Estado constitucional, está demostrado que también puede ser funcional para encubrir las estructuras jurídicas de los estados totalitarios.¹⁸ Por otra parte, es imposible estructurar un proyecto de seguridad pública al margen del concepto de Estado de derecho. Esta aparente antinomia sólo se resuelve modificando la organización y el funcionamiento del poder político.

¹⁸ Véase Diego Valadés, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

En los términos actuales de la Constitución existe un sistema presidencial hipertrofiado y un sistema representativo atrofiado. Esa es una mala combinación para proteger las libertades públicas, incluso en condiciones de baja incidencia delictiva. Para articular acciones eficaces contra la delincuencia se requiere dotar al aparato represor del Estado de facultades suficientes para contrarrestar la magnitud del embate que afecta la integridad, el patrimonio y la tranquilidad de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Este tipo de decisiones resulta muy difícil de procesar, sobre todo en sociedades donde se han vivido episodios autoritarios; resultan, en cambio, más aceptables en las que están habituadas a una defensa eficaz de los derechos fundamentales y donde los sistemas de control político y jurídico suelen responder a las expectativas dominantes. Esto explica que, en Estados Unidos, en cuestión de horas, el Congreso haya aprobado el denominado *Patriot Act*. Es verdad que el temor colectivo influyó en el ánimo de los legisladores, pero también lo es que existe una confianza fundamental en la capacidad de recuperación de la estructura política del Estado constitucional.

Algo semejante ocurría en Roma con la dictadura, concebida como una institución excepcional y temporal, mediante la cual se habilitaba al poder político para adoptar decisiones de extremo rigor que permitieran superar circunstancias críticas. En todos los sistemas constitucionales modernos y contemporáneos también existen previsiones que hacen posible la dictadura constitucional, con los mismos criterios clásicos de excepcionalidad y temporalidad, a los que se ha añadido la restricción de no afectar determinados derechos considerados intangibles, como el de la vida, por ejemplo.

Las reglas de los estados de excepción están ampliamente desarrolladas en los sistemas constitucionales, y cuando son aplicadas en los términos ortodoxos ciertamente afectan diversas formas de libertad, pero sin relevar a los órganos del poder de la obligación de responder por sus actos y de ser objeto de control jurídico y político. En el caso de estados con déficits institucionales severos, en ocasiones se adoptan las medidas propias de los estados de excepción, sin que cumpla con las formalidades constitucionalmente exigidas. Esto ha sucedido en México en varios, graves y dolorosos casos. El más conspicuo fue el producido en 1968. Además de las violaciones de derechos fundamentales, que en ningún caso tuvieron justificación jurídica ni ética, hubo otras acciones que sólo se hubieran podido adoptar mediante la previa suspensión de garantías, como el patrullaje militar de la Ciudad de México. Semejantes excesos de poder han generado una actitud social poco favorable para las acciones policiales de magnitud mayor, porque se les asocia con momentos muy dramáticos de la historia nacional.

Paradójicamente, para no quedar inerte ante el poder, la sociedad se encuentra desvalida ante la delincuencia. Es comprensible que, ante semejante dilema, la sociedad opte por la libertad con riesgos antes que por la seguridad con amenazas. Pero se trata de una disyuntiva superable, porque es posible construir un sistema institucional que preserve las libertades y amplíe las garantías de seguridad.

La vida puede ser libre y segura, a la vez, cuando los órganos del poder actúan conforme a reglas conocidas, cuando sus actos son controlables, y cuando sus titulares son jurídica y políticamente responsables. El Estado constitucional ofrece un amplio elenco de instituciones que permiten responder a las exigencias de libertad y a las necesidades de seguridad, en términos compatibles. El poder en exceso o en receso constituye una amenaza para la vida, y para la calidad de vida, sea porque atropella, sea porque permite que otros lo hagan.

En el caso de México resulta improbable tener resultados satisfactorios para el binomio libertad-seguridad en tanto no sean superados los elementos constitucionales que mantienen una fuerte estructura unipersonal del poder ejecutivo y un limitado sistema representativo. El orden constitucional mexicano depende del talante democrático o autoritario de los titulares del poder; es, en esa medida, impredecible. Las reglas en vigor ponen en manos de los gobernantes un poder de decisión muy extenso, poco controlable y no responsable. Es un esquema que no hace recomendable investirlos de facultades adicionales para enfrentar con éxito el desafío de la delincuencia. La impunidad, que propicia el crecimiento continuo de las actividades delictivas, es el resultado de instituciones cuya legitimidad está en crisis.