



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**“EL DISEÑO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PARA ENFRENTAR LOS
HURACANES Y EL CRIMEN ORGANIZADO DURANTE EL SEXENIO
PRESIDENCIAL 2000-2006 EN QUINTANA ROO.
¿UNA POLÍTICA PREVENTIVA?”**

TESIS
PARA OBTENER LA
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA:
MANUEL DE ATOCHA CASTILLO PERAZA

DIRECTOR DE TESIS
DR. CARLOS BARRACHINA LISÓN

Chetumal, Quintana Roo, México, Diciembre de 2008



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TESIS ELABORADA BAJO LA SUPERVISIÓN DEL COMITÉ DE SUPERVISIÓN Y JURADO, Y
APROBADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR-PRESIDENTE: _____

Dr. Carlos Barrachina Lisón

SECRETARIO: _____

Dr. Onésimo Moreira Seijos

VOCAL: _____

Mtro. José Gaudencio Arroyo Campohermoso

Chetumal, Quintana Roo, México, Diciembre de 2008

Dedicatorias

Ofrendo este trabajo a Dios porque reconozco que soy un ser espiritual que está teniendo una experiencia humana. Además, tengo la fortuna de seguir existiendo para poder expresar mi gratitud infinita al Señor, por la vida que me sigue prestando.

A mi padre Manuel de Atocha, a mi madre Reyna del Socorro, a mi hermanita Sonia Beatriz, a mi cuñado Miguel Ángel y a mi sobrina Stephanie Beatriz, mis abuelo(a)s, tío(a)s y primo(a)s; quienes me han cuidado, orientado y apoyado con su amor extraordinario e ilimitado en todo momento. Hoy, sé que están felices porque he llegado a una de mis metas: ser un Licenciado, es la mejor herencia que puedo recibir de mi familia. Muchas Gracias por hacerme un hombre bien. Seguiré el camino que me han mostrado y les aseguro que lo mejor esta por venir. Los Amo con todo mi Corazón.

A todos mis amigos y amigas, quienes con su diversidad de pensamientos y forma bienhechora, enriquecen mi camino. Siempre digo orgulloso que son mis amistades.

A todos y cada uno de mis jefes y compañeros que he tratado durante las diferentes experiencias laborales; porque ellos me califican como altamente recomendable y confiable. En especial, hoy día tengo poco más de 7 años de antigüedad en mi segunda casa: el Centro de Comunicación, Cómputo y Comando (C4) de Quintana Roo.

A docentes, compañeros, administrativos y a todos los que en general han hecho posible, desde mi Jardín de Niños hasta la Universidad de Quintana Roo, obtener una formación profesional. Felicitaciones a la educación pública.

Premio a mi director de tesis, Dr. Carlos Barrachina Lisón, porque con su prestigiosa trayectoria académica me guió amablemente hasta la finalización de la presente tesis, asimismo por su valiosa amistad. ¡Lo logramos! Un éxito más.



"It's curious what takes courage and what doesn't. When I step out on stage in front of thousands of people, I don't feel that I'm being brave. It can take much more courage to express true feelings to one person. When I think of courage, I think of the Cowardly Lion in The Wizard of Oz. He was always running away from danger. He often cried and shook with fear. But he was also sharing his real feelings with those he loved, even though he didn't always like those feelings. That takes real courage, the courage to be intimate."

Dancing the Dream by Michael Jackson.

ÍNDICE

Introducción	5
1. Los fundamentos (neo)realistas de la Seguridad	9
1.1 El Concepto de Seguridad	9
1.1.1 Seguridad Internacional	14
1.1.2 Seguridad Nacional	19
1.1.3 Confrontando el (neo)realismo con la Seguridad Humana	25
1.2 La Seguridad Pública en México	30
1.2.1 El derecho constitucional de la seguridad pública	35
1.2.2 Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)	39
1.2.3 Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	44
1.2.4 La Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo	49
2. El Estado Mexicano: Prevención y Disuasión	55
2.1 Función de Prevención	55
2.1.1 Concepto de Prevención y sus diferentes enfoques	61
2.1.2 El binomio Prevención-Derechos Humanos en México	67
2.1.3 La Prevención Social del Delito	71
2.2 Función de Disuasión	80
2.2.1 Instituciones policiales	84
2.2.2 El uso legítimo de la fuerza	90
2.2.3 La Seguridad Privada	96
2.2.4 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	101
3. Quintana Roo, inseguridad por Huracanes y el Crimen Organizado	104
3.1 Las Instituciones Públicas de Seguridad enfrentando Huracanes	104
3.1.1 La vulnerabilidad de los Estados por los Huracanes.	108
3.1.2 Historiografía de los Huracanes en Quintana Roo	114
3.1.3 Participación de la milicia con el plan DN-III-E	118
3.1.4 El Sistema Experto aplicado en Quintana Roo	124
3.1.5 La cultura de la prevención y la participación ciudadana ante un Huracán	136
3.2 Las Instituciones Públicas Mexicanas que enfrentan el Crimen Organizado	142
3.2.1 La vulnerabilidad de los Estados por el Crimen Organizado	144
3.2.2 Organizaciones criminales en México	151
3.2.3 El papel del sector militar combatiendo al Crimen Organizado	160
3.2.4 El Crimen Organizado en Cancún	171
3.2.5 Percepción Ciudadana sobre las Instituciones Públicas que enfrentan al Crimen Organizado	175
Conclusión	182
Bibliografía	186

Introducción

En la mayoría de los países latinoamericanos, la nueva agenda de la seguridad se concentra en problemas interestatales, siendo los más destacados la lucha contra el narcotráfico, la violencia, la inseguridad ciudadana y un aumento de la creciente conflictividad social como respuesta a la extendida pobreza en la región. Estas nuevas tareas internas en las cuales están involucradas las Fuerzas Armadas y de seguridad regionales podrían provocar nuevos conflictos en las relaciones cívico-militares.

En América Latina el panorama de seguridad ha cambiado mucho en las últimas décadas. La democratización de los sistemas políticos, la pacificación de las guerras en América Central y los cambios en el sistema internacional han sido los factores determinantes de este proceso. Con la democratización o el retorno a regímenes democráticos se abrió la posibilidad de una supremacía civil en la definición tanto del contenido de las políticas de seguridad, como también del trato que se les quiere dar a los distintos problemas relativos a ella. Al mismo tiempo, debe haber un control democrático y un régimen de transparencia de los cuerpos de seguridad estatales. Con la finalización de las guerras internas en América Central, ésta dejó de ser una región de crisis internacional. Los cambios en el sistema internacional, sobre todo el fin de la Guerra Fría, han tenido consecuencias importantes para las políticas de seguridad en América Latina. Primero: la región perdió importancia dentro de la agenda de seguridad de Estados Unidos. Segundo: hubo un cambio temático en la agenda interamericana. Mientras que hace tiempo el tema central para EEUU había sido el combate a fuerzas insurgentes de izquierda, hoy día la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo está en el primer plano. Tercero: la globalización de las relaciones económicas impulsa la cooperación frente a otros problemas como la migración y el medio ambiente.¹

En este contexto, el diseño de la Seguridad Pública representa hoy en día una problemática constante para garantizar el orden social. La presente investigación analiza las políticas que emplea el Estado mexicano en materia de Seguridad, estudiando cuales son los antecedentes, la situación actual y las perspectivas de prevención probables de la Seguridad en Quintana Roo para dos casos específicos: los Huracanes y el Crimen Organizado.

¹ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?* Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 11.

La Seguridad es la protección diaria, doméstica y localizada, del bienestar físico de las personas y la defensa de sus bienes, de amenazas al orden público y al ejercicio de las libertades de las personas, que significa estar y sentirse protegidos de las amenazas de la naturaleza o frente a la agresión de otro. Para tal efecto, se creó la policía con el objetivo primordial de contener y prevenir los eventos y las circunstancias de inseguridad. Tendríamos que aclarar que, la milicia juega otro papel, más en el sentido de la Seguridad Nacional, defender el territorio y la soberanía, pese a que el concepto se está redefiniendo actualmente.

“...la seguridad ciudadana es la garantía del ejercicio de las libertades públicas mediante una actuación política coordinada y específica de prevención, disuasión, coerción, solidaridad o rehabilitación, cuyo objeto es la reducción de la delincuencia y del sentido de inseguridad que genera”².

Es importante considerar que el análisis de los factores que originan la inseguridad en la sociedad -fenómenos naturales, psicológicos, económicos, sociales, entre otros-, debe realizarse de acuerdo a la jurisdicción de la Seguridad Pública para determinar sus especificaciones y que permita ser una condición necesaria para reducir los riesgos y el índice delictivo; es decir, planificar a la medida las acciones preventivas de seguridad.

Como se ha mencionado, existen diversos factores que generan inseguridad, pero la que más preocupa a la sociedad es la delincuencia, por su carácter cotidiano y cada vez más agresivo. Sin embargo, a pesar de los costos que esta problemática representa en una colectividad y en el individuo mismo, su estudio no ha sido el ideal por la falta de información actualizada para la planeación. Como todo problema social, la inseguridad debe analizarse cuidadosa y sistemáticamente para poder explicarla y concluir con planes de acción preventivos y correctivos destinados a la seguridad.

En México, resaltando nuestro lugar de estudio: Quintana Roo, los elementos característicos de la creciente inseguridad son diversos y multidisciplinarios para su entendimiento y

² Borja, Jordi y otros (compiladores), *La seguridad ciudadana. Las grandes ciudades en la década de los noventa*, España, 1990, p. 584.

explicación. Por lo tanto, el conocimiento sistemático que pueda lograrse es una necesidad prioritaria del gobierno y la sociedad para combatir la inseguridad.

La inseguridad en México es resultado de la crisis económica, social, política y cultural contemporánea³. A este escenario se debe agregar que la sociedad mexicana se violenta a si misma por tener conductas delictivas como son la impunidad, el soborno, el crimen organizado, el vandalismo y por la presencia de determinados grupos de extranjeros.

En Quintana Roo, por su característica de entidad joven que se ha desarrollado vertiginosamente en comparación de las demás entidades federativas, confluyen diversidad de grupos humanos con distintas costumbres y variedad de corrientes del pensamiento; por esta razón también, existen un sin fin de situaciones que ponen en predicamento una de las más importantes funciones que los ciudadanos esperan de un estado moderno, que es precisamente, la seguridad.

En la calles de las ciudades con mayor desarrollo económico, político y social, es común escuchar a transeúntes quejarse de los cuerpos policiales como garantes de la seguridad pública. Independientemente de la dosis de objetividad que se encuentran en estas opiniones, reconocemos que la capacitación y sensibilización de las personas encargadas de hacer cumplir la ley, es uno de los requisitos mínimos para garantizar niveles aceptables de seguridad.

Casi siempre, cuando se habla del combate a la inseguridad, ya sea el ciudadano común, los medios de comunicación y los especialistas en seguridad, encuentran en la participación ciudadana y la profesionalización de los cuerpos de seguridad, una importante clave para abatir los índices delictivos y en general, para una mejor coordinación para la seguridad pública.

Cierto es que el artículo 115 constitucional, atribuye a los ayuntamientos la responsabilidad de garantizar los derechos e integridad de las personas y mantener el orden y la paz públicos a través de la política preventiva. El municipio, como expresión más próxima a los intereses

³ Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México, 1990, p. 11-37.

de la comunidad, tiene un papel fundamental, pues una de sus principales atribuciones es la de desarrollar la función de seguridad pública para garantizar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho. Este planteamiento corresponde a una visión tradicional que concibe a la seguridad pública como mera función policial preventiva, bajo la responsabilidad operativa de los gobiernos municipales y la coordinación de los gobiernos estatales y federal. Pero no es soslayable, que las operaciones que se desprenden de este esquema, fueron rebasadas hace ya algunos años por la moderna delincuencia.

Efectivamente, en el estudio y análisis que en el marco jurídico rige las políticas y estrategias de la actual Secretaría de Seguridad Pública, se ha percibido que deben fomentarse y adecuarse los mecanismos para una política integral que impulse la coordinación, concertación y líneas de acción entre las instituciones de seguridad pública que existen en la geografía estatal, desde corporaciones policiales municipales, hasta centros de reclusión en el estado.

En el capítulo primero, se fundamenta teóricamente el concepto e implicaciones (neo) realistas de la Seguridad, abordado desde el ámbito internacional, nacional; y, confrontado con la Seguridad Humana. De esta forma, quedará establecido que estudiar la Seguridad Pública en México desde la perspectiva de Seguridad, resulta más apropiado que desde el término Poder.

El segundo capítulo, principalmente, diferenciara las funciones de Prevención y Disuasión con la finalidad de profundizar en la realidad de la Seguridad Pública mexicana, especialmente en la aplicación de la Prevención Social del Delito y el uso de su Fuerza Pública.

Finalmente, el tercer capítulo aplicará todos los argumentos tratados en los capítulos anteriores para analizar la inseguridad que se generó ante los Huracanes y el Crimen Organizado; así como, las vulnerabilidades, experiencias y prácticas de las instituciones públicas mexicanas cuando tuvieron que enfrentar estos factores de inseguridad durante el sexenio foxista.

CAPÍTULO 1 LOS FUNDAMENTOS (NEO)REALISTAS DE LA SEGURIDAD

1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD.

Hoy, garantizar la Seguridad es la prioridad número uno del Estado moderno. La Seguridad es fundamental para la convivencia social y la esencia para la colaboración interpersonal.

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales, la Seguridad se estudió únicamente como un término adjuntado al de Poder, como refiere Morgenthau. Es decir, la Seguridad se consideró importante dentro de las políticas exteriores de los Estados. Sin embargo, una vez que aprendimos de Tomas Hobbes que la obligación del gobernante, designado con poder, será la de garantizar la seguridad⁴ de su pueblo; comprendemos que existe una diferencia con la realidad contemporánea cuando la inseguridad tiene otra dimensión: se convirtió en una delincuencia organizada, transnacional, con influencias del extranjero.

Por tanto, el concepto de poder⁵, aunque esencial en determinados enfoques para interpretar la realidad internacional, demuestra ser insuficiente para explicar esta nueva realidad. Mientras que el concepto Seguridad se establece como el idóneo para analizar las problemáticas actuales al conectar, dentro de un marco teórico amplio, la carrera armamentista, el comercio y la inversión internacional, la elaboración de la política exterior, la dinámica del sistema internacional, la soberanía y, los casos del presente estudio, el crimen organizado y los desastres naturales. Con ello, la metodología de la Seguridad aplica en círculos teóricos concéntricos que toman en cuenta la formulación de nuevas doctrinas y el establecimiento de las prioridades entre los distintos Estados.

El dilema vigente sobre el concepto de Seguridad es si será un concepto *multidimensional*⁶ donde deba incorporar múltiples factores causales de inseguridad, como son los fenómenos producto del subdesarrollo económico-social (detalles en la tabla 1) y la debilidad institucional para responder a amenazas y riesgos. O bien, la Seguridad será un concepto *restringido*,

⁴ Por seguridad se debe entender la conservación de la vida y de todas las excelencias que el hombre pueda adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado.

⁵ La escuela realista se oponía al concepto de paz (idealista) como objeto de estudio para analizar la dinámica internacional y propuso al poder como el eje de la actuación de los actores internacionales (restringiéndose éstos a los estados), pues el poder de una nación le permite conservar su posición dentro del sistema, preservando, con ello, su interés nacional.

⁶ Concepto adoptado en la Declaración de Seguridad Hemisférica.

ajustándose a los aspectos fundamentales de la nueva agenda internacional, donde la lucha contra el terrorismo encabeza la lista de amenazas, seguido por el crimen organizado, el narcotráfico y las amenazas tradicionales en defensa.

Tabla 1 Concepto de Seguridad Hemisférica (Rango de Amplitud)

Seguridad Hemisférica		
<i>Problemas sociales y económicos</i>	<i>Valores políticos básicos</i>	<i>Defensa</i>
Migración Ambiente Catástrofes naturales Salud Pobreza	Soberanía Defensa de la democracia Defensa de los derechos humanos	Mediadas de confianza mutua Cooperación guerra contra las drogas Transparencia Fuerzas militares transnacionales Guerra al terrorismo Maniobras conjuntas Operaciones de paz Cooperación en inteligencia

Fuente: Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 20.

En vista del dilema conceptual planteado sobre Seguridad, cada Estado define su capacidad estratégica al construir iniciativas propias o subregionales, o dedicándose a replicar las posiciones previamente diseñadas por las prioridades de Seguridad de países con poder hegemónico y superioridad estratégica como los Estados Unidos. Sin embargo, existen Estados que a pesar de tener una capacidad estratégica reducida, tienen la llamada *voluntad estratégica* para ser actores importantes en el sistema internacional. El grado de capacidad del Estado es proporcional a su medida de interdependencia basada en la siguiente tabla:

Tabla 2 Interdependencia

Interdependencia perfecta	Ausencia de interdependencia
Libre comercio	Proteccionismo-autarquía
Alto porcentaje del PIB en exportaciones	Bajo o nulo porcentaje del PIB en exportaciones
Mercado como mecanismo preponderante de asignación de recursos	Intervencionismo estatal como mecanismo preponderante de asignación de recursos
Democracia liberal	Formas no democráticas o semidemocráticas
Apertura a influencias culturales externas	Rechazo a influencias culturales externas
Respeto a los derechos humanos	Violación sistemática de los derechos humanos
Universalismo	Nacionalismo
Estado en vías de extinción	Estado en vías de formación
Seguridad común	Seguridad del régimen
Cesión de soberanía a organismos internacionales y regímenes	Dominio reservado del Estado
Ambiente externo fuente de sensibilidades y vulnerabilidades	Ambiente externo fuente de amenazas

Negociación como mecanismo para resolver conflictos externos	Violencia como mecanismo para resolver conflictos externos
Influencia no violenta en asuntos internos de otros estados	Intervención violenta en asuntos internos de otros estados
Concepto de no intervención supeditado a valores universales	Concepto de no intervención absoluto
Racionalidad jurídica en el interior	Dominación tradicional en el interior
Burocracia profesional en el gobierno	Burocracia no profesional en el gobierno
Alto volumen de transacciones	Escaso o nulo volumen de transacciones
Gran movilidad de personas	Escasa movilidad de personas
Vínculos de comunicación desarrollados	Vínculos de comunicación social poco desarrollados

Fuente: Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 243-244.

En América Latina, la voluntad estratégica está presente históricamente hasta en los países pequeños, al participar en operaciones de paz como Honduras y Uruguay, y otros grupos de países que intervienen en coaliciones, incluso militares. Además, los países intermedios juegan un papel decisivo: Canadá. Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia tienen una importante historia de actividad diplomática e incluso militar. En ocasiones especiales, países de capacidad estratégica pequeña, como los centroamericanos o caribeños, se convierten en decisivos en foros como la OEA o contribuyendo al sistema internacional.⁷

Tabla 3 Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico. América del norte.

Niveles de seguridad	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>
<i>Nacional</i>	1	1	1
<i>Binacional</i>	2	2	2
<i>Subregional</i>	4	4	5
<i>Hemisférica</i>	3	4	5
<i>Internacional</i>	1	2	5

Prioridad del 1 al 5: 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.
Nota: la relación binacional se da primordialmente entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

Fuente: Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 21.

Los niveles de Seguridad y tamaños estratégicos reflejados en la tabla anterior, deben prevenir a América Latina sobre la *Securitización*, que no es más que la integración conceptual de los problemas del desarrollo o subdesarrollo con los de seguridad y defensa. Conuerdo con Raúl Benítez Manaut, al considerar un gran riesgo conceptual incluir asuntos del subdesarrollo originados por problemas y deficiencias de las políticas sociales y económicas de los países como temas de seguridad y defensa. Una generalización y abstracción que abre el concepto *multidimensional* de seguridad puede traer consecuencias

⁷ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 8.

negativas al Estado al impedir que los compromisos sean específicos y puede poner obstáculos a la cooperación. Con la Securitización, concepto de Seguridad Reducida, las instituciones internacionales responsables de políticas de desarrollo no deben de participar en los debates de seguridad y viceversa. Esta separación entre desarrollo y seguridad, se debe a que muchos de los desafíos son no-militares, y por tanto su responsabilidad se ubica en la acción de gran cantidad de agencias civiles de los gobiernos, y en esfuerzos de cooperación multinacional.

En este mismo sentido, surge otra controversia entre las diferentes posiciones que establecen los Estados para lo que compete a la Seguridad o a la Defensa. Los Estados determinan el tratamiento militar de amenazas o problemas de seguridad no militares; por ejemplo, ante desastres naturales, el narcotráfico o seguridad pública. Si bien, los Estados coinciden en cooperar ante desastres naturales, y afirman que se deben reforzar las instituciones estatales civiles y que los esfuerzos son principalmente a nivel nacional. En cuanto a la cooperación militar multinacional, los Estados participan en conferencias, maniobras militares, medidas de confianza mutua y transparencia, educación y entrenamiento, etc. En este caso de cooperación militar multinacional, las posturas nacionales son más divergentes; por ejemplo, para enfrentar al narcotráfico, los enfoques varían dependiendo si el país es productor, consumidor, de tránsito y de lavado de dinero.

La Seguridad conceptualmente adjudicada al Estado como principal garante de la misma, también acepta otras consideraciones hechas por la teoría crítica al asumir que el Estado no es el único agente de seguridad, y que los actores no estatales tienen intereses propios y distintos de seguridad. Estas amenazas al individuo pueden provenir de la vida cotidiana, sin que exista guerra que les afecte. Por consiguiente, la protección y preservación de los ciudadanos procede no sólo de la seguridad del Estado como unidad política, sino también del acceso personal a los recursos que le pueden permitir un bienestar. Sin embargo, para la presente investigación, el objeto referente será el Estado de acuerdo con el postulado Neorrealista (véase la Tabla 4), y con la advertencia de la Securitización de Raúl Benítez Manaut. Porque, en México, la Seguridad Pública es una función exclusiva a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.

Tabla 4 El Objeto referente de la Seguridad

<i>Objetos referentes</i>	<i>Contenido</i>	<i>Postuladores</i>
El sistema internacional	Estabilidad. Interdependencia. Regímenes Internacionales.	Institucionalismo neoliberal.
El Estado	Soberanía y poder. Integridad Territorial.	Realismo y Neorrealismo.
Colectividades o Grupos	Identidad Societal.	Constructivismo.
El Individuo	Supervivencia, bienestar.	Nuevos Enfoques. Teorías críticas.

Fuente: tabla adaptada de Moller, Bjorn (1996): *Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos*, Desarrollo Económico - revista de ciencias sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143, p. 769-792.⁸

La Seguridad del individuo también está vinculada con el concepto de la Seguridad Democrática⁹ para indicar una condición de bienestar que emana de la acción de desarrollo que promueve el Estado; y también, la definición de Políticas de Desarrollo¹⁰ cuyas medidas específicas deben estar destinadas a procurar la condición de bienestar conjuntamente con las políticas de seguridad que se limiten a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

El Estado tiene la función de salvaguardar la integridad física, derechos y el patrimonio de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz pública. Es de manera permanente la

⁸ Orozco, Gabriel, *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*, [Documento en línea], 24 de marzo del 2006, <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf>

⁹ En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reflexiona sobre este concepto y se enuncian todos los componentes necesarios para la puesta en marcha del modelo en condiciones de amenaza de la democracia:

- Los representantes deben ser quienes tengan la última palabra en los asuntos de seguridad de importancia clave.
- Las organizaciones de seguridad deben actuar de conformidad con el derecho internacional y el derecho constitucional y respetar los derechos humanos.
- La información relativa a la planificación de la seguridad y los recursos conexos debe estar disponible para todos, tanto dentro del Gobierno como en el ámbito del público. La gestión la seguridad debe encararse con un criterio amplio y disciplinado. Esto significa que las fuerzas de seguridad deben regirse por los mismos principios de gestión del sector público, que se aplican a otros sectores del Gobierno, con algunos ajustes menores a fin de contemplar la accesibilidad de confidencialidad propia de la seguridad nacional.
- Las relaciones entre civiles y militares deben hacerse en una escala de jerarquía de autoridad bien articulada entre las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, en los derechos y los deberes recíprocos de las autoridades civiles y las fuerzas de defensa, y en una relación con la sociedad civil basada en la transparencia y el respeto de los derechos humanos.
- Las autoridades civiles deben tener la capacidad de ejercer control político de las operaciones y financiación de las fuerzas de seguridad.
- La sociedad civil debe tener los medios y la capacidad de vigilar a las fuerzas de seguridad y contribuir de manera constructiva al debate político sobre la política de seguridad.
- El personal de seguridad debe ser entrenado para cumplir sus funciones de manera profesional, y debería reflejar el carácter heterogéneo de sus sociedades, incluyendo a las mujeres y a las minorías. Las autoridades encargadas de formular las políticas deben asignar una alta prioridad al fomento de un clima de paz regional y subregional.

¹⁰ Arévalo de León, Bernardo, *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales*, Tomo I, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002. P. 68.

necesidad de proteger a los ciudadanos de los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que puedan dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana.

Concretamente, la Seguridad es una calificación que el aparato gubernamental otorga a determinadas cuestiones y que permite una acción prioritaria, para la que se utilizan grandes recursos y se reducen las garantías en la decisión y gestión política.

En México, en las últimas décadas, los delitos se han incrementado, particularmente, en los espacios urbanos, siendo diversas las causas como son la concentración e incremento de la población, la crisis económica, las imperfecciones en los organismos de prevención, procuración e impartición de justicia; la impunidad de los delincuentes; la falta de equipamiento policial con tecnología de punta, así como la delincuencia organizada entre otras.

En Quintana Roo, la polaridad y diversidad entre sus comunidades, presenta una problemática de inseguridad interesante de estudiar por las múltiples variables que convergen en el despliegue de conductas antisociales y, por ende, del fenómeno delictivo. Por tanto, es vital que los distintos municipios elaboren un diagnóstico de la delincuencia, integrado en un mapa delictivo estatal para lograr contrarrestar con una metodología sistemática, dichas causas generadoras según la región correspondiente.

1.1.1 SEGURIDAD INTERNACIONAL.

El concepto de Seguridad está en disputa junto con su delimitación como resultado de un proceso político. Es decir, lo que es Seguridad para unos, puede ser Inseguridad para otros. El fin de la Guerra Fría terminó con la existencia de un orden mundial, la bipolaridad. La conformación del nuevo orden involucra un contexto social, histórico, cultural y geográfico; donde a pesar de ser monopolar en ciertas dimensiones, es multipolar en otras y universal en otras pocas.

En este sentido, existe un modelo de Seguridad que toma en cuenta los fenómenos producidos por la Guerra Fría, en concreto, los que vinculan con el proceso de globalización. El modelo tiene un panorama amplio, no se concentra únicamente en el nivel militar o económico, e incluye al ámbito nacional y regional.

Este modelo de Seguridad, postulado por corrientes no ortodoxas, parte de la idea de que es necesario cambiar las perspectivas de las políticas de los Estados, pasando de la lógica nacional a la global, puesto que las problemáticas actuales están mundialmente propagadas e interconectadas más estrechamente.

La Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (llamada ahora Comisión en Gobernabilidad Global), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), diseñó en 1995, el modelo de *Seguridad Global o Seguridad Internacional* para referirse a las necesidades que la comunidad internacional debe atender con la finalidad de proteger a sus pueblos.

En el modelo, los gobiernos crean o aceptan procedimientos, leyes, normas, principios para cierta clase de actividades y para la toma de decisiones. Sin la estructuración de un régimen internacional¹¹ tenderán a prevalecer los intereses inmediatos de los actores o de las coaliciones con más poder, y con ello la incertidumbre y la tensión serán una constante. Las potencias necesitan reglas generales porque ellas buscan influir, más que cualquier otro actor, en el sistema internacional. Esto significa que las potencias, con grandes asimetrías, no es posible imponerles soluciones o cuando ellas se imponen tienen altos costos. De allí que aún para las potencias los regímenes internacionales son necesarios.¹²

La Seguridad Internacional, según el informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, debe ser extendida desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de los individuos y del planeta. Aunque es necesario seguir defendiendo el derecho de los estados a la seguridad, de forma de protegerlos ante amenazas exteriores, la comunidad internacional debe hacer que la protección y la seguridad de los pueblos sea un objetivo de la política de seguridad global.

¹¹ Más información en “*Power and Independence*” de Robert O. Keohane y Joseph Nye.

¹² Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 171.*

De esta manera, las normas de las políticas de seguridad para la nueva era reflejadas en acuerdos internacionales deben consistir en:

- Todas las personas al igual que todos los estados, tienen el derecho a una existencia segura y todos los estados tienen la obligación de proteger ese derecho.
- El objetivo principal de una política de seguridad mundial debería ser evitar los conflictos y las guerras y conservar la integridad del medio ambiente y de los sistemas que permitan la vida en el planeta eliminando las condiciones económicas, sociales, medioambientales, políticas y militares que plantean amenazas para la seguridad de la gente y del planeta, y anticipándose y condiciendo la crisis antes de que degeneren en conflictos armados.
- La fuerza militar no es un instrumento político legítimo, salvo en los casos de defensa propia o bajo el auspicio de las Naciones Unidas.
- El desarrollo de la capacidad militar, más allá de la necesaria para la defensa nacional y el apoyo a las acciones de las Naciones Unidas, es una amenaza potencial a la seguridad de los pueblos.
- Las armas de destrucción masiva no son un instrumento legítimo de la defensa nacional.
- La producción y el comercio de armas deberían estar controlados por la comunidad internacional.

En impugnación, la transformación de la seguridad internacional proviene de la proliferación de armas nucleares y químicas en los países del tercer mundo, del terrorismo internacional, del deterioro ambiental y de situaciones imprecisas e impredecibles asociadas a problemas políticos y económicos de los países en desarrollo.¹³ Es decir, la inseguridad internacional en el mundo subdesarrollado puede traducirse en una considerable inseguridad para las potencias del mundo desarrollado a través del desequilibrio regional de fuerzas e influencia y del intervencionismo.¹⁴

La geopolítica internacional cimentada en la confrontación ideológica carece de sustento y surgen preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el

¹³ Pellicer, Olga. “Cambios en la Política Mundial y su Posible Efecto en las Nociones de Seguridad Internacional en los Países de América Latina”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 70.

¹⁴ Elguea, Javier A., “Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p.81.

terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Para confrontar estas amenazas aparece una nueva regionalización y se implementan convenios de seguridad, tanto bilaterales como multilaterales. México acepta la preferencia latinoamericana del libre comercio, la democratización del sistema político, pero no ha actualizado su política exterior y defensa en la misma dirección.

Argumentando razones históricas y doctrinarias, México no tiene política exterior militar.¹⁵ Las fuerzas armadas se subordinan a la doctrina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); es decir, una subordinación de los militares al presidente y a la élite diplomática tradicional. La problemática es que en la actualidad muy pocos países en el mundo conservan principios como los mexicanos. La doctrina militar de México se clasifica como una *defensa defensiva*¹⁶, que es incompatible con las tendencias globales y hemisféricas ni con las actuales necesidades de defensa. La única ventaja de esta doctrina es la inexistencia de enemigos y el mantener buenas relaciones con los países vecinos.¹⁷

Vicente Fox intentó hacer un esfuerzo de coordinación del proceso de toma de decisiones en seguridad nacional y defensa mediante la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional y el Gabinete de Orden y Respeto a inicios de su gobierno, desde diciembre del año 2000. Por muchas razones, entre ellas la falta de armonía con los cambios legales que se requerían, el esfuerzo se detuvo a fines de 2001.¹⁸ Una de las características del viejo proceso de toma de decisiones en seguridad y defensa es la falta de coordinación entre agencias, secretarías de Estado y cuerpos de seguridad. Ésta es una de las herencias del antiguo régimen que permanecen sin modificación. Esta estructura favorece al presidente en cuanto al poder decisivo y coordinador que le otorga la Constitución y las leyes, pero no favorece la democracia. Es funcional con la gobernabilidad, pero no con un Estado democrático. Mantener la estabilidad política y la gobernabilidad, básica en el corto plazo, puede lograrse a

¹⁵ El sacrificio de misiones externas significó dirigir las misiones de los militares al interior. México es un país pacifista en el mundo, pero fue militarista internamente hasta 1946. Los militares están sobrecargados de misiones, en gran parte por la debilidad de las estructuras civiles del Estado, principalmente las policíacas. La parte más reconocida de las misiones militares mexicanas es el Plan DN-III-E; son eficaces rescatistas de la población civil ante catástrofes naturales de gran magnitud como terremotos y huracanes. Ésta es la única misión militar que se ha exportado con mucho éxito a Centroamérica, Colombia, Venezuela y otros países.

¹⁶ Es una clásica confrontación entre idealistas-normativistas *versus* (neo)realistas.

¹⁷ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 50.

¹⁸ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 52.

costa de la implementación de reformas en el sistema de seguridad y defensa para el largo plazo.

En América Latina, mantener las posiciones de independencia, como lo hicieron México y Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU durante los años 2002-2003, tiene ventajas y desventajas (Consulte la Tabla 5). La principal desventaja es el reclamo de Estados Unidos y la percepción de que los países de América Latina son aliados, pero no incondicionales. La ventaja es que los países demuestran opciones de diplomacia y recuperan elementos vitales de las relaciones de seguridad, demandando que no se debe alejar la acción diplomática y militar de los mandatos de los organismos internacionales y de la normatividad internacional.

Tabla 5 Panorama de conflictos y Violencia en América Latina

Tipo de conflicto	Forma de la violencia	Ejemplos actuales (selección)
Conflictos interestatales	Conflictos limítrofes viejos y nuevos (sobre todo por el control de recursos naturales).	América Central: Guatemala-Belice; Nicaragua-Costa Rica; El Salvador-Honduras. Países andinos: Colombia-Venezuela; Ecuador-Perú; Bolivia-Perú-Chile. Cono Sur: Argentina-Chile.
	Regionalización e internacionalización de conflictos internos.	Países andinos: actividades transfronterizas de los actores armados colombianos.
	Conflictos sobre asuntos interdomésticos como migración y medio ambiente.	Migración: Nicaragua-Costa Rica; México-EEUU; Haití-República Dominicana; Venezuela-Colombia; Argentina-Paraguay-Bolivia. Medio ambiente: México-EEUU; El Salvador-Honduras; Argentina-Paraguay.
Conflictos armados internos	Guerra de guerrillas tradicionales (con legitimación política y organización central de los actores armados).	Colombia: guerra entre las FARC, el ELN, y las FFAA y los paramilitares. México: la lucha armada de grupos de guerrilla contra las FFAA limitada a algunas regiones del país. Perú: acciones esporádicas de Sendero Luminoso y el MRTA contra las FFAA.
Criminalidad y violencia social	Alto nivel de violencia individual como organizada como de justicia privada.	Toda la región, con niveles muy altos en Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela.

Fuente: Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 15.*

México procura que el derecho internacional sea el principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y en menor medida la OEA. A nivel de su seguridad interna, el gobierno de Vicente Fox implementó su propia política de control de los grupos de izquierda que en diversas ocasiones fue similar a la de otros países, por ejemplo, violando derechos humanos.

Con el fin de la guerra fría, los procesos de democratización general en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde inicios de los noventa, se formularon nuevos conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países de América, con excepción de Cuba.

En la globalización, México está insertándose correctamente al nuevo orden global, aún cuando los militares, se quiera o no, siguen siendo vitales para el funcionamiento del estado. A su vez, la globalidad negativa mantiene en México la polaridad social, la fragilidad de muchas reformas implementadas en los últimos veinte años y la parálisis de la reforma del Estado prometida pero no realizada por Vicente Fox. En relación con las estructuras de seguridad nacional y defensa, se mantienen sin cambio sustantivo las instituciones y la legislación escrita en el contexto de la Revolución Mexicana y la Guerra Fría, cuando el Estado era autoritario y unipartidista y el país estaba aislado.

1.1.2 SEGURIDAD NACIONAL.

El Estado es el principal actor del sistema internacional, siendo la organización política de un país, la estructura de poder que se establece sobre un determinado territorio o población. El Estado es una creación humana, mediante la cual nace el derecho. Es decir, el Estado es el representante de los derechos y obligaciones de sus gobernados, por lo cual es sujeto del derecho internacional y cuenta con la facultad de celebrar tratados. En el aspecto interno, el Estado aplica una Constitución y ejecuta sanciones siguiendo las normas establecidas. “Una de las características esenciales del Estado, es que actúa de forma autónoma e independiente, el Estado es soberano y cuenta con una personalidad jurídica”¹⁹. El Estado es el único que cuenta con la legitimidad del uso de la fuerza²⁰, para hacer cumplir las sanciones. El poder político del Estado se refiere a esta exclusividad del uso de la fuerza, que lo separa de los demás grupos sociales que actúan en un determinado territorio. La posibilidad de recurrir a la fuerza es el elemento distintivo del poder político. “Así mismo, el

¹⁹ Varios autores, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987, p. 1321.

²⁰ Con el contrato social, los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza, para colocarlos en manos de una sola persona u organización, que será el único autorizado para usar la fuerza con respecto a los demás.

Estado penaliza todos los actos de violencia realizados por particulares que no cuentan con la autorización de éste”²¹

El estudio de la Seguridad Nacional debe considerar a una de las tradiciones filosóficas, el realismo, estudiada por Thomas Hobbes en su obra “El Leviatán” donde afirma que la Seguridad Individual debe ser más extensa hasta llegar a la estabilidad social y lograr una vida libre de amenazas. Hobbes de esta forma establece las causas del Estado moderno, buscando la protección del individuo y su bienestar general. Con estas consideraciones el Estado se convierte en el garante de la seguridad con los medios que tenga. Hobbes expone que el Estado moderno es una alternativa a la anarquía, pero advierte que la anarquía no desaparecerá pues resulta muy difícil que exista una autoridad supranacional.

Emmanuel Kant se contrapone a la corriente estatocéntrica y anárquica de Hobbes, promoviendo la *paz perpetua* con un cambio al concepto de Seguridad. Kant considera indispensable la creación de instituciones internacionales que legislen y guarden la seguridad internacional, penalizando a los Estados que violenten el Derecho Internacional, y al igual que Adam Smith, cree conveniente fomentar los vínculos comerciales estables y fuertes, que propicien un costo mayor el declarar la guerra que mantener la seguridad y estabilidad internacional.²²

La tradición grociana toma premisas de Hobbes y Kant, y considera una sociedad internacional de Estados y en no fijar el estado de anarquía como un hecho, pero acepta de Hobbes que los Estados son los mayores actores en política internacional.

En este sentido, el concepto estrecho de Seguridad Nacional tiene mayor énfasis durante la Guerra Fría, cuando se concentraba excesivamente en temas de defensa militar y de seguridad interna. El concepto tradicional de Seguridad Nacional deriva de la escuela realista Morgentau y Lippmann cuando establecen los principios para que se construya un concepto de Seguridad Nacional con la prioridad de que “una nación está segura cuando su gobierno

²¹ Varios autores, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987, p. 2803.

²² Orozco, Gabriel, *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*, [Documento en línea], 24 de marzo del 2006, <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf>

tiene el poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”²³.

La globalización no ha estropeado totalmente el concepto realista de Seguridad Nacional. Aunque su fundamento concreto, la centralidad del Estado en las relaciones internacionales, esté disputado por multitud de nuevos actores y por los inéditos acontecimientos que no se detienen en sus fronteras, el Estado persiste como la unidad organizadora de lo político, económico y social, aún reconocible, reconocida y útil en el medio internacional. En virtud de que se aprecian aspectos analíticos, históricos y dinámicos, se puede considerar que la Seguridad Nacional tiene un carácter relativo. Así, la Seguridad Nacional es una condición necesaria para el ejercicio pleno de la soberanía²⁴, aunque en la práctica tienden a entrelazarse: la soberanía se refiere a la capacidad de tomar decisiones autónomas; la seguridad nacional, a la forma de fortalecer, ampliar y preservar tal capacidad.

La defensa nacional comprende medidas holísticas para defender el interés nacional, incluso utilizando la vía armada. El concepto de Defensa Nacional abarca las medidas de que dispone un Estado para defenderse de agresiones, cuyos efectos trastornan su desarrollo normal, poniendo en acción su aparato militar para enfrentar y eliminar con los recursos del poder nacional la amenaza, la cual se manifiesta con el empleo de la fuerza armada por parte de otro Estado²⁵.

Un problema de Seguridad Nacional incluye todo aquello que afecta los intereses nacionales perjudicando el funcionamiento de las instituciones, o que se opone a la consecución de los objetivos nacionales permanentes. La seguridad nacional no es un estado de apresto militar o necesariamente de guerra; surge de la existencia de presiones dominantes, reales o potenciales, capaces de oponerse a la conquista y salvaguarda de los objetivos nacionales.

²³ Rockwell, Richard, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México, 1990, p. 44.

²⁴ La soberanía es la autodeterminación de un pueblo de instituirse como Estado y de organizar su vida política sin interferencia de otros pueblos.

²⁵ Ibarrola, Javier, *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, Océano, México, 2003, p. 244.

El objetivo de la Seguridad Nacional²⁶ deberá asegurar en todo momento la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, delincuencia y terrorismo. Además, no hay unidad posible ni seguridad nacional viable sin plena integridad del territorio nacional.

El jurista Manuel M. Moreno señala que la seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encausamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la constitución.

Alejandro Martínez Serrano afirma que el concepto de Seguridad Nacional comprende dos aspectos: uno externo y el otro interno. En el externo, señala que México se ha caracterizado por su vocación pacifista; siempre ha normado su conducta en el campo internacional por los principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón. Respecto a lo interno, la seguridad nacional se encuentra cimentada en la solidez de las instituciones derivadas de la Constitución. La acción del Estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución establece.

En términos generales, el concepto de Seguridad Nacional no ha gozado tradicionalmente de gran aceptación en México, ya que se percibió como una “exportación de la agenda de seguridad nacional norteamericana a América Latina”²⁷. Lo que se entendió por seguridad nacional en México durante el régimen de la Revolución (1917-2000) se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político, por ello, la seguridad nacional fue básicamente un asunto de seguridad interna²⁸. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro externo, cambiaron los parámetros para definir la seguridad nacional del país. El elemento interno fue el proceso de transición a

²⁶ Se establece también firmemente que el principio de la política de seguridad nacional es fortalecer la soberanía, por lo que todos los objetivos, estrategias e instrumentos que se utilicen deberán subordinarse a este principio. Por eso, en los últimos planes de desarrollo nacional se enfatizaba el desarrollo económico integral de la nación como medio para promover la paz y la justicia social.

²⁷ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 113.*

²⁸ Debido a que las nociones de seguridad nacional de Estados Unidos y México nunca fueron negociadas bilateralmente, sus respectivos intereses estratégicos no han podido coincidir.

la democracia, el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del régimen soviético y el triunfo de la democracia liberal y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico-comerciales. México participó en la configuración de "América del Norte" a través del TLCAN. Por ello, en la transición hacia la democracia mexicana en los años noventa, se reformularon los elementos que definieron las políticas de seguridad de México. Así, los cinco niveles de la seguridad de México según Raúl Benítez Manaut son:

1. La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho (parámetro nuevo, consolidado con el cambio de gobierno en el año 2000). Entre los problemas principales de seguridad nacional de México están la crisis de seguridad pública, la incapacidad de las instituciones del gobierno para hacer efectivo el imperio de la ley, el narcotráfico -también con importantes repercusiones externas- y problemas de gobernabilidad no resueltos, como la crisis de Chiapas.

2. La seguridad en la esfera propiamente nacional, donde variables externas a la gobernabilidad (económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país) se vuelven los factores determinantes. El discurso de seguridad nacional de México incorpora desde inicios de los años ochenta la pobreza y las carencias estructurales de la economía como variables de inseguridad.

3. La llamada seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A ésta se le denomina seguridad trinacional. La seguridad del TLCAN es un elemento implícito que vincula el comercio con la seguridad. Después del 11 de septiembre de 2001 este nivel se vuelve estratégico, aunque todavía se encuentra en una fase inicial de construcción.

4. La seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio. Este debate se desarrolla principalmente en el seno de la OEA. México se retiró del TIAR el 7 de septiembre de 2001 y ratificó su posición el 6 de septiembre del 2002. Es preciso tener en cuenta que el discurso oficial mexicano de política exterior no tiene como prioridad los compromisos de seguridad en

el hemisferio. Ante la seguridad hemisférica, el gobierno de México pone énfasis en el concepto multidimensional de la seguridad, derivado de la doctrina de seguridad interior.

5. La seguridad internacional, que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema global de seguridad. Su política hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad, pone en cuestión la vigencia o modificación de los instrumentos para defender sus intereses en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya postura es diseñar las políticas de acuerdo con los principios constitucionales de política exterior, y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar la orientación de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en una participación más activa en la solución a diversos conflictos internacionales.

Esta geopolítica de la seguridad de México, definida en los cinco niveles mencionados, ha generado una confusión conceptual en el Estado y las fuerzas políticas, principalmente en el seno de los tres partidos políticos principales: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el PAN hay más proclividad a promover la cooperación y el acercamiento con Estados Unidos. En el PRI y PRD se mantiene una ideología nacionalista, aunque hay sectores pragmáticos en ambos partidos que coinciden en que la inserción de México al proceso de la globalización se debe dar realizando cambios en las políticas tradicionales de la Revolución mexicana. En el diseño de la política exterior es donde se observa la contradicción existencial: continuar con los llamados principios: no intervención, soberanía absoluta del Estado y resolución pacífica de las controversias, versus quienes de forma pragmática están de acuerdo en cambiar la forma de participación de México en el mundo, tanto en asuntos económicos (comercio, principalmente) como en diplomacia y seguridad. En el proceso de toma de decisiones del gobierno federal mexicano, según la Constitución de 1917, el presidente es quién define la política exterior; sin embargo, es creciente el peso del Poder Legislativo, la opinión pública y la academia, producto de la democratización del país.²⁹

²⁹ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 49.

En esta obra, utilizaremos la definición de la Secretaría de Marina-Armada de México, donde la Seguridad Nacional es "el grado relativo de seguridad con que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y aún militares, el Estado garantiza la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales"³⁰. La Seguridad Nacional tiene la tarea de vigilar, preservar y proteger interna y externamente el orden constitucional, los objetivos nacionales permanentes y coyunturales y la defensa del territorio nacional.

1.1.3 CONFRONTANDO EL (NEO)REALISMO CON LA SEGURIDAD HUMANA.

Günther Maihold aporta algunos nuevos elementos, en su mayoría preocupantes, con respecto al tema de la seguridad-inseguridad y violencia en México y América Central: la revalorización de las fronteras en términos militares; el rediseño de las zonas de seguridad; el peligro de una potencial colombianización de Centroamérica; la agudización de conflictos fronterizos en el istmo centroamericano; las nuevas doctrinas de seguridad nacional; los posibles efectos del combate a los Estados renegados³¹ en América Latina; los nuevos roles de las Fuerzas Armadas en el ámbito económico-social y con respecto a la seguridad pública. Adicionalmente, la creciente privatización de la seguridad a costo del monopolio del Estado y una cifra enorme de armas circulantes en manos privadas. Günther Maihold concluye que la *región fronteriza*³² en un sentido amplio, es decir el área que comprende a los vecinos inmediatos a Estados Unidos, ha sufrido en los últimos tiempos un duro proceso de reconfiguración. La violencia ha cambiado, pero sigue afectando severamente la vida de los ciudadanos. Del mismo modo, los escenarios de inseguridad se han ido reconfigurando en las situaciones de posguerra y ante nuevas amenazas. Las respuestas de los políticos a este nuevo cuadro son todavía insuficientes, lo que significa que la búsqueda de una *seguridad democrática*³³ continúa siendo una de las tareas relevantes en América.³⁴

³⁰ Maciel, Agustín, *La Seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003, p. 326.

³¹ El presidente Bill Clinton concebía como *Estados renegados* a aquellos que pusieran seriamente en peligro la estabilidad regional en diferentes partes del mundo. En el 2000, el concepto cambio de nombre a: *States of concern*.

³² La Región Fronteriza en un sentido amplio, es decir el área que comprende a los vecinos inmediatos a Estados Unidos.

³³ La Seguridad Democrática se postula para preservar la estabilidad democrática de una comunidad política, conteniendo las amenazas que pueden poner en peligro la integridad funcional de una sociedad. En este sentido, este modelo parte del presupuesto de que la identidad de una sociedad se forma a partir de consensos, los cuales llegan a la postulación de los derechos humanos y el Estado democrático como el fundamento de la integridad de una sociedad; para preservar esto, el modelo de la seguridad democrática impulsa un mecanismo sistémico de protección y consolidación de los principios de los derechos humanos y del Estado democrático.

³⁴ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 69.*

El reflexionar los nuevos contenidos de la seguridad exige ubicar el tema del uso de la fuerza como la dimensión que ordena, selecciona y organiza los contenidos. Lo clave por lo tanto sigue siendo lo referido a la guerra y la paz. Otras dimensiones y esferas que afectan la vida pueden y deben ser enfocadas desde la cooperación, la capacitación, la transferencia de recursos u otros arreglos institucionales. A partir de esta focalización será posible diseñar mecanismos de alerta temprana, instrumentos de prevención y actividades de seguimiento.

Para la preparación de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica del año 2003 que tuvo lugar en México, se adoptaron los acuerdos de Bridgetown 2002, Barbados, en donde los países concuerdan en el concepto de *seguridad multidimensional*. Los compromisos de Barbados sostienen que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, por lo cual se necesitan fortalecer las medidas de confianza mutua entre los países, sobre todo las relativas a desarme y control de armamentos. De igual manera, existe consenso respecto a que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud. El concepto de seguridad multidimensional resuelve las diferencias nacionales sobre las prioridades, y en él se pueden incluir los diferentes conceptos y doctrinas de seguridad; sin embargo, el nivel de generalidad, adecuado para lograr acuerdos, hace difícil encontrar compromisos específicos. De esta manera, hay conceptos tradicionales que se refieren a la protección de la seguridad mediante la responsabilidad del Estado, sostenidos en la defensa del territorio, la nación, los recursos, la infraestructura vital y la población.³⁵ Desde los noventa, estos conceptos tradicionales se apoyan en conceptos nuevos, derivados de que los gobiernos se comprometen con la defensa de los derechos humanos, los derechos individuales y sociales, así como la defensa y promoción de la democracia.

En la actualidad, el proceso de decisiones es complejo; participan los empresarios, la prensa, la academia, las ONG, los partidos políticos. En el aparato del Estado también el Poder Legislativo y el Judicial son importantes. En los Estados federales como México, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, los gobiernos estatales son importantes. En todos los países las autoridades locales también comienzan a tener incidencia en las políticas de

³⁵ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 17.

seguridad. Por ello, hay más dificultades para elaborar políticas de seguridad y defensa con apoyo político.³⁶

Por otro lado, la Seguridad Societal es un término contemporáneo de la seguridad que se refiere a los nuevos problemas que afrontan los grupos sociales, los cuales tienen una identidad determinada y que ven amenazada su supervivencia debido a fuerzas de cambio incompatibles hacia la comunidad. La Seguridad Societal defiende la integridad de comunidades que comparten valores por encima de los intereses de los estados o los gobiernos y, de tal forma que, abre el campo de análisis a nuevos problemas que no se contemplaban dentro de la agenda de la seguridad de los estudios tradicionales, el problema de la identidad del grupo y su deterioro frente a las tendencias unificadoras de la globalización, o el proceso de migraciones al que está sometida la humanidad. De lo anterior se separa un elemento esencial para la seguridad: la conformación de identidades y el vínculo con el diseño e implementación de medidas que se ocupen de la protección de la identidad de grupos o sociedades.

Partiendo de la Seguridad Societal hemos llegado, en este embudo teórico, a la Seguridad Humana para referirse a la preservación del ser humano y a las condiciones materiales necesarias para el desarrollo libre de sus capacidades. La Seguridad Humana no es únicamente una subsidiaria de la Seguridad Nacional o Internacional, considerando que una extensión de esos ámbitos conlleva a la garantía de la protección de los bienes individuales humanos y, se perdería el concepto del individuo como el referente central de la seguridad.³⁷

Considerando que las políticas de seguridad responden a intereses determinados, se puede decir que no todos los intereses se reflejan en la formulación de la política, por lo tanto pueden excluirse algunos sectores, o inclusive quedar amenazados por práctica. En consecuencia, la protección y preservación de las personas deriva no sólo de la seguridad del Estado como unidad política, sino también del acceso individual a los recursos que le permiten llevar una adecuada calidad de vida.

³⁶ Se construye un vínculo nuevo entre democracia y seguridad.

³⁷ Los nuevos enfoques sobre la seguridad han llamado la atención sobre el hecho de que la seguridad de los individuos, durante mucho tiempo, ha sido subsidiaria de la del Estado, lo que ha conllevado a las violaciones más atroces de los derechos humanos.

La política de seguridad humana fue formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe de 1994, se basa en los siguientes principios:

- Elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades, particularmente por los segmentos más vulnerables de una población;
- Tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad global;
- Abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares (conflictos intraestatales, disolución estatal, violaciones de derechos humanos, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas);
- Usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de bien lograr las metas;
- Reconocer la aparición de nuevos actores no estatales como integrantes de importancia dentro del sistema internacional.

Por otro lado, hay que aclarar que los siete componentes o categorías principales de esta política son:

- 1) Seguridad económica, la cual requiere un ingreso mínimo aceptable de un trabajo productivo y remunerativo;
- 2) Seguridad alimenticia, la cual significa que toda la gente en todo momento tenga acceso tanto material como económicamente a alimentos básicos;
- 3) Seguridad de salud, especialmente para las clases menos favorecidas a nivel mundial;
- 4) Seguridad ambiental, definida como un medio ambiente saludable;
- 5) Seguridad personal, mediante la reducción de amenazas de tipo violento, criminal o de conflicto para cada individuo;
- 6) Seguridad comunal, es decir, seguridad a través de la pertenencia a un grupo (siempre y cuando las normas sociales y las prácticas de comportamiento del grupo no amenacen la seguridad física del individuo como tal);
- 7) Seguridad política, que toda la gente dentro de cualquier sociedad disfrute de todos sus derechos básicos.³⁸

A diferencia del concepto tradicional de Seguridad donde las amenazas al Estado provienen del exterior e interior, la Seguridad Humana pretende sustituirlo dejando fuera dicho

³⁸ Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra Comunidad Global*, Editorial Alianza, España, 1995, p. 80-85.

estatotocentrismo y concentrándose en el ser humano.³⁹ Este fundamento conceptual lo sostiene el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual elaboró una amplia definición sobre la Seguridad Humana centrada en el ser humano; es decir, se preocupa por su bienestar particular, la libertad de opciones⁴⁰, su competitividad comercial y a la paz, con un importante otorgamiento de seguridad de que no desaparecerán las oportunidades que se le brindan.⁴¹

La Seguridad Humana significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. La Seguridad Humana se ha transformado tanto en una nueva medida de la seguridad mundial como en un nuevo plan para la acción mundial.

Definitivamente, en la trilogía seguridad humana, seguridad estatal y seguridad internacional los énfasis sobre cuál es el factor que posee primacía pueden variar según sean los escenarios. En la inmensa mayoría el peso de la articulación recaerá en la seguridad estatal. Ello porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional y el que posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. También, porque las demandas que se generan desde la sociedad civil, expresadas como demandas en seguridad humana, se efectúan al Estado. Es éste el que debe dar satisfacción a dicha demanda. Además, la inestabilidad internacional busca ser superada generando alternativas en marcos multilaterales en los cuales el Estado es el actor que genera recomendaciones y resoluciones.⁴²

³⁹ Revise la Tabla 4 para elevar el contexto.

⁴⁰ El PNUD presta atención en la libertad política, económica y social; las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos; la participación, la sustentabilidad del medio ambiente, la equidad de género, entre otros.

⁴¹ El debate anterior provoca el peligro de ampliar demasiado dicha concepción, con lo cual se complicaría el manejo y el uso de tal concepto. Sin menospreciar las dimensiones de seguridad humana sobre todo para las sociedades en vías de desarrollo, en este texto se prefiere vincular ese concepto solamente a problemas que incluyen el uso de la fuerza. Con esto se amplía la concepción tradicional de seguridad a conflictos de inseguridad interna. En este sentido, en México, el Estado es responsable único del diseño e implementación de la seguridad pública.

⁴² Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 172.*

1.2 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

La Seguridad Pública es una de principales funciones del Estado. El individuo, según Hobbes, Rousseau y Locke, se agrupa en sociedad para protegerse de otros y de sí mismo. El individuo le otorga al Estado la autoridad para usar la fuerza con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada. En un principio, fueron los humanos más fuertes de una comunidad, después los señores feudales y luego los reyes; ahora, es el Estado contemporáneo el que se ocupa de esta responsabilidad, basándose en una normatividad que establece las conductas admitidas que permiten la convivencia civil, así como un órgano que busca garantizar y ejercer estas reglas y castigar a aquellos que deciden transgredirlas. Los Estados democráticos contemporáneos reconocen la existencia de un estado de derecho que no sólo regula la convivencia entre los ciudadanos, sino que también limita el poder del Estado para ejercer la fuerza suponiendo que no usará la represión, ni buscará el orden público a cualquier costo; para ello existen condiciones y formas. En el caso mexicano, todos éstos quedan incluidos dentro de la Constitución, los códigos penales, los códigos de procedimientos penales y otras legislaciones que refieren a los derechos y obligaciones del ciudadano frente al Estado.

Una de las primeras complicaciones al estudiar la Seguridad Pública es que no hay una definición única y precisa. Cada autor, cada dependencia gubernamental tiene una definición distinta, dependiendo de sus funciones, objetivos, intereses e inclinación política.⁴³ Sin embargo, es posible hacer ciertas generalizaciones. Por ejemplo, cuando se habla de Seguridad, al menos surgen dos connotaciones principales: una objetiva, el grado real de seguridad; y una subjetiva; es decir, una percepción individual o colectiva sobre cualquier tipo de seguridad.⁴⁴

En la relación de datos del índice de denuncias y el índice de percepciones sobre la seguridad que elabora el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), queda claramente establecido que no hay una relación directa entre los índices de denuncia y la

⁴³ Entrevistado en Octubre de 2007, Eduardo Ramón Chacón Segoviano, Director Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo expresó que “*el concepto de Seguridad Pública es muy amplio, incluye hasta la posible afectación de un perro muerto en la vía pública*”.

⁴⁴ La percepción ciudadana es crucial para las políticas de seguridad pública. No siempre sucede que las zonas con menores índices de criminalidad sean las zonas donde los ciudadanos dicen sentirse más seguros, y viceversa.

percepción de inseguridad.⁴⁵ Es importante insistir en este punto porque cualquier política encaminada a mejorar la seguridad de los ciudadanos tiene que incluir el carácter subjetivo de la seguridad y diseñar estrategias no sólo para disminuir el número de delitos cometidos, sino para que los ciudadanos se sientan seguros.

En la esfera intelectual mexicana existe la propuesta de cambiar el concepto de Seguridad Pública por el de Seguridad Ciudadana, como ha sucedido en otros lugares de América Latina.⁴⁶ Los argumentos principales son que la seguridad y la justicia deben alcanzarse utilizando medios democráticos, dentro del marco del estado de derecho. Es decir, la gestión democrática se debe convertir en una herramienta para alcanzar estos objetivos. El cambio de concepto infiere que la ciudadanía se convierta en destinataria de las políticas de seguridad, es a ella a quién sirve la seguridad y no a la autoridad.⁴⁷ Esencialmente se debe privilegiar que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de la ciudadanía, y garanticen el respeto a sus derechos.

Miguel Sarre propone que la Seguridad Ciudadana sea “una actividad político-administrativa, la cual podría medirse por los resultados en la acción del Estado ante las faltas administrativas y la prevención de delitos.”⁴⁸ Sarre diferencia la seguridad ciudadana del sistema de justicia penal, y puntualiza a este último como: “[...] persecución, defensa y juicio—sanciona a los responsables de los delitos y proteja a los inocentes para responder exclusivamente a normas jurídicas y no a criterios de conveniencia u oportunidad.”⁴⁹ Es

⁴⁵ ICESI, “Geografía de la inseguridad, incidencia delictiva y denuncia 2001”, Gaceta informativa 2, versión en línea <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=429>.

⁴⁶ Véase M. Sarre, “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 83-114 y E. López Portillo Vargas, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana – relativizar al poder frente a la libertad” en *Ibid*, pp. 67-82.

⁴⁷ Con la reforma constitucional de 1994, la Seguridad Pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado Mexicano, responsabilidad compartida entre los tres niveles de Gobierno mencionados. Para mantener o establecer el orden y la paz pública, el Artículo 21 de la Constitución establece que ...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... También dentro de esta reforma se incluyeron cambios al Artículo 73, dando por resultado la Ley General que Establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; misma que menciona en su Artículo 3 que la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

⁴⁸ M. Sarre, “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 86.

⁴⁹ M. Sarre, “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 86-87.

importante mostrar que, para el Estado mexicano, la Seguridad Pública no se limita a la prevención del delito, sino también a su persecución e investigación. Esta visión sistémica del sistema penal debe estar integrada desde la fase de prevención del delito, justicia penal hasta la readaptación social. La ineficacia de alguna de estas etapas repercutirá en las otras; sin acceso efectivo a la justicia, sin un sistema penitenciario eficiente será muy difícil poder disfrutar de completa seguridad. La Seguridad Pública se logra mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; así mismo es responsabilidad del Estado combatir las causas de la delincuencia.

Cabe resaltar que legislar en México a través de precedentes judiciales no es un procedimiento viable.⁵⁰ Para establecer un precedente obligatorio, la Suprema Corte tiene que llegar repetidamente a las mismas conclusiones acerca de exactamente los mismos problemas, y es muy raro que esto ocurra, si es que ocurre alguna vez. Si bien la Suprema Corte mexicana tiene cierta independencia, sus miembros no son vitalicios y sus nombramientos suelen ser políticos. En la actualidad, la Suprema Corte de México está formada por once jueces que pueden ocupar el cargo por hasta quince años, y son nombrados por el Presidente de la nación con la aprobación de dos tercios del Senado. Los jueces de distrito y de circuito son elegidos por un consejo del Poder Judicial Federal, de seis miembros. Su influencia podría aumentar con los cambios propuestos al artículo 105, que permiten que un tercio de los miembros del Congreso (apoyese con las Tablas 6 y 7) solicite una revisión constitucional de cualquier nueva legislación federal, o un tercio de las legislaturas estatales haga lo mismo para sus respectivas leyes.

⁵⁰ El sistema judicial mexicano está diseñado estructuralmente de forma muy similar al de los Estados Unidos, tiene un nivel municipal, uno estatal y otro nacional, y este último incluye un tribunal de apelaciones y una corte suprema. El poder judicial influye en el proceso de toma de decisiones cuando es independiente de la autoridad del legislativo y del ejecutivo, y cuando puede legislar a través de sus decisiones judiciales. La Corte Suprema de Estados Unidos puede declarar inconstitucional una ley, después de lo cual el Congreso puede crear otra legislación para alcanzar sus objetivos si lo desea. Los tribunales estadounidenses emiten fallos que afectan tanto casos futuros como la legislación referente a los problemas del caso.

Tabla 6 Cámara de Diputados

Número de Curules por Legislatura											
Leg	50 1976- 1979	51 1979- 1982	52 1982- 1985	53 1985- 1988	54 1988- 1991	55 1991- 1994	56 1994- 1997	57 1997- 2000	58 2000- 2003	59 2003- 2006	60 2006- 2009
PRI	196	296	299	289	262	320	271	239	208	203	104
PAN	20	42	51	41	101	89	119	121	207	148	206
PRD						41	65	125	53	97	126
PST		10	11	12							
PPS	12	12	10	11	49	12					
PARM	9	12		11	30	15					
PCM		18									
PFCRN					36	23					
PDM		10	12	12							
PSUM			17	12							
PVEM								6	16	17	19
PRT				6							
PMT				6							
PMS					22						
PT							9	7	8	6	16
CD									1	5	16
PSN									3		
PAS									2		
PANAL											9
PASDC											4
S/P INDEP					1		8	2	2	24	
De un total de:	237	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500

Tabla 7 Cámara de Senadores

Número de Escaños por Legislatura										
Leg	50 1976- 1979	51 1979- 1982	52 1982- 1985	53 1985- 1988	54 1988- 1991	55 1991- 1994	56 1994- 1997	57 1997- 2000	58-59 2000- 2006	60-61 2006- 2012
PRI	62	62	64	64	60	61	102	79	58	33
PAN						1	20	31	47	52
PRD					4	2	6	16	15	29
PT								1	1	2
PPS	1	1								
CD									1	5
PVEM									5	6
PARM	1	1								
PANAL										1
S/P INDEP								1	1	
De un total de:	64	64	64	64	64	64	128	128	128	128

Ciertos Partidos 2000-2006: PRI= Partido Revolucionario Institucional, PAN=Partido de Acción Nacional, PRD= Partido de la Revolución Democrática, PT= Partido del Trabajo, PVEM=Partido Verde Ecologista de México.

Fuente: Senado de la República, LX Legislatura, *Boletín Informativo de la Dirección General el archivo histórico y Memoria Legislativa*, Año I, Número 40, Mayo-Agosto, México, 2006, p. 3.

Normalmente, el tribunal superior se encarga de apelaciones de individuos, no de problemas de constitucionalidad, y no se ocupa de problemas políticos. Los niveles más bajos del sistema legal están contaminados por la corrupción y la manipulación política externa. La falta de consistencia y de integridad hace difícil o imposible para el ciudadano común recurrir al sistema para la defensa de sus derechos. Tradicionalmente, el subsistema de justicia penal ha incorporado el uso de la tortura para obtener confesiones⁵¹. Estas circunstancias se combinan para que no haya respeto por las leyes, elemento de la mayor importancia para un sistema legal viable.

Es importante reconocer que la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del estado de derecho, ni que esta seguridad vaya acompañada de justicia. Por ello es vital recalcar que no es suficiente que una política garantice seguridad. Si ésta no genera justicia, ni adhesión a las leyes de la nación y pasa por alto los derechos humanos y las garantías constitucionales, es una política que no cumple con su objetivo. La seguridad tiene que ser justa conforme al estado de derecho.

En el caso de Quintana Roo, siendo una entidad de cultura heterogénea y una muestra representativa de la polaridad y diversidad a nivel federación, existen factores de inseguridad a tratar más adelante que llevan a estudiar profundamente como influyen en el despliegue de conductas antisociales y por ende, del fenómeno delictivo, en el sentido de que se puedan conocer los diagnósticos que generan la inseguridad en los distintos municipios y tener un diagnóstico estatal de la delincuencia y así, poder contrarrestar con una metodología sistemática, dichas causas generadoras según la región correspondiente.

En consecuencia, el modelo de Seguridad Ciudadana debe considerar algunas condiciones que han quedado de lado en la vigente concepción de Seguridad Pública. Primeramente, debe buscar garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal; debe buscar un equilibrio entre las exigencias legítimas de protección de los individuos y las garantías constitucionales de los ciudadanos; puede experimentar con una gama más amplia

⁵¹ Durante 2006 ocurrieron en México dos casos de tortura, tres agresiones físicas o ataques, tres asesinatos y una tentativa de homicidio contra activistas de los derechos humanos; cinco activistas fueron detenidos arbitrariamente y hubo 14 casos de amenazas de muerte y 15 de hostigamiento, dice el Informe anual 2006 del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. El número de defensores víctimas de violaciones a derechos humanos sumó 41, lo que coloca a México dentro de los tres países Latinoamericanos que reportan más atentados contra defensores, después de Colombia y Guatemala.

de medidas para la resolución de conflictos (mediación, conciliación, negociación, penas alternativas); debe incluir a las víctimas dentro del proceso de resolución de conflictos de carácter penal; debe buscar educar a la ciudadanía en temas de justicia y derecho, debe admitir la participación de la sociedad civil en las discusiones y buscar la transparencia de sus procesos e información. Por último, también se propone que la seguridad ciudadana forme parte de una estrategia más amplia de desarrollo social.⁵² Es decir, la corriente neorrealista critica la siguiente condición: si se acepta esta premisa anterior, entonces el éxito de las distintas instituciones estatales encargadas de garantizar la seguridad depende de que se alcance el bienestar y la justicia social; por tanto, se contrapone con la Securitización.

1.2.1 EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

La clásica división de poderes del Estado tiene antecedentes desde Aristóteles, siendo a partir del siglo XVIII, con Montesquieu, cuando alcanzó su máxima expresión ideológica, al grado de considerarse como uno de los dos elementos necesarios en la organización del Estado.⁵³

Felipe Tena Ramírez aclara que la limitación del poder público mediante su división es para garantizar la libertad individual, puesto que "... cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no ésta separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes"⁵⁴

Los constitucionalistas Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas señalan que los teóricos modernos del constitucionalismo piensan que la idea de la división del poder ha sido superada. Se advierte en ellos la tendencia a disminuir la separación de poderes, además que en las constituciones contemporáneas esa teoría ha sido profundamente alternada y restringida con numerosas excepciones.

⁵² J. M. Rico y L. Chinchilla, Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI, México, 2002, pp. 176-177.

⁵³ Los revolucionarios franceses afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789 que "... Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 31a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 23.

El actual tema controversial de la división de poderes, no elimina las ideas de Montesquieu, por el contrario, se revalida el razonamiento del control del poder por el poder mismo dentro de los sistemas democráticos en el entendido de que éste de ninguna manera es una separación rígida, sino que inclusive ha evolucionado o se ha adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas de los Estados, pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

La vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917. Desde entonces hasta la fecha, se ha modificado aproximadamente 600 veces esta Constitución en casi 170 decretos de reforma; es decir, el código supremo ha cambiado unas seis veces cada año, lo que equivale a una modificación cada dos meses durante 90 años consecutivos.⁵⁵

Para el Derecho Positivo Mexicano, la Seguridad Pública es un valor consagrado que se instituye como función del Estado a favor de los individuos y de la sociedad que gobierna. La Constitución Política Federal, en su artículo 21 define la competencia en materia de Seguridad Pública al establecer que es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. Este artículo también establece que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; y que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señala, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

El artículo 122 de la Constitución señala para el Distrito Federal, otorgar facultades a su Asamblea Legislativa en lo referente a la función de la Seguridad Pública, al permitir legislar en materia penal y de participación ciudadana; normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, incluyendo los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, la prevención y la readaptación social. El mismo artículo se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para

⁵⁵ Nexos, *Constitución Política de 1857*, Numero 350, México, 2007, p. 15.

establecer entre sus facultades y obligaciones la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

La Constitución señala para los Municipios, su especificidad en materia de Seguridad Pública, al indicar que las funciones y los servicios públicos que tendrán a su cargo son: el de seguridad pública, la policía preventiva municipal y de tránsito.

Pese a dicha especificidad de las facultades contempladas en los artículos constitucionales mencionados, el problema de la seguridad pública en los hechos es preocupante. Aunque la reforma constitucional de diciembre de 1994 realizó un avance importante en el tema de la seguridad pública, los legisladores, al ensayar ser explícitos en los preceptos que crearon, fueron también taxativos en las facultades del Congreso para legislar en la materia. Esta limitante ha sido motivo de confusión y de discusión al propio seno de la Comisión de Gobernación y de la Comisión Especial de Seguridad Pública, dando como resultado posiciones encontradas.

Ejemplificando, analicemos la redacción de la fracción XXIII del artículo 73 Constitucional en el cual el Congreso queda facultado para “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”. En esta redacción, el Congreso queda limitado para iniciar leyes federales en rubros distintos a los que infiere, reduciendo a esta representación popular, la posibilidad de apoyar mejor a la prevención y el combate contra la delincuencia.

En efecto, si el Congreso pudiera legislar, además de las bases de coordinación y sobre los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, sino también toda una Ley Federal de Seguridad Pública que se constituya en un frente real contra la inseguridad. La creación de mejores armas e instrumentos legislativos lograrían apoyar de las acciones que desarrollan los Estados y Municipios contra el mayor problema que enfrenta México, ya que el fenómeno impide el desarrollo del individuo en la sociedad, y ésta a su vez en el país.

En el primer año de gestión de la LVIII Legislatura mexicana, fue aprobada la iniciativa del Ejecutivo Federal de crear una nueva secretaría que tuviera el objetivo fundamental de integrar, ordenar y ejercer la política criminal federal, mediante una sola estructura orgánica que sumara todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana.

El surgimiento de esta nueva secretaría llamada de Secretaría de Seguridad Pública (SSP), fue por la necesidad de que una dependencia se dedicara exclusivamente a las tareas de seguridad pública, y su aprobación por las distintas fracciones del Congreso, fue el reconocimiento de que el modelo tradicional para enfrentar a la inseguridad, la delincuencia y la violencia, basado principalmente en el control y la represión penal, era insuficiente o inadecuado.

Por consiguiente, en un gobierno democrático no se justifica que los problemas sociales se atiendan mediante el uso del sistema penal como uno de los ejes fundamentales de las políticas de seguridad, por ello, es indispensable estudiar si el Estado, en todos sus ámbitos de actuación, legislativa, ejecutiva y judicial -observando de manera especial al aparato policial, tanto preventivo como judicial-, se garantizan los derechos fundamentales de los individuos.

En este mismo sentido, fue en el Primer Congreso Internacional de Seguridad Pública, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México (UAEM), donde especialistas nacionales y extranjeros concluyeron en elevar a rango constitucional la Seguridad Pública para que sea reconocida como un derecho fundamental del hombre. Es decir, el derecho humano a vivir seguro garantizado por el Estado Constitucional y Democrático, en un marco de respeto a la pluralidad y la dignidad de las personas.

El especialista del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública, Enrique Uribe Arzate señaló que de acuerdo con los resultados de dicho Congreso celebrado en abril de 2007, las funciones que realiza el Ejército deben delimitarse a lo que expresamente marca la Constitución, es decir, a la preservación de la seguridad nacional. Uribe Arzate considera que los temas de seguridad requieren del auxilio de la fuerza policial

del estado; “los gobiernos en el ámbito federal y estatal tienen que ser cautelosos en el uso de la fuerza del Ejército y la Armada de México, porque éste es exclusivamente para la preservación de la seguridad nacional, y no es la vía para combatir el crimen organizado”.⁵⁶

Una reforma al diseño institucional permitiría la autonomía de los órganos⁵⁷ encargados de la procuración de la justicia. En muchos países democráticos, las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos tienen autonomía respecto del poder ejecutivo. En México, por ejemplo, el procurador general de la República y los procuradores estatales dependen del presidente y de los gobernadores, respectivamente. Esa dependencia no impide, teóricamente, que el desempeño de las procuradurías se lleve a cabo de forma imparcial y apegada a la ley. Pero hay elementos, sostiene Miguel Carbonell⁵⁸, que permiten sospechar que esto no se verifica en la práctica.

En este contexto, los órganos constitucionales autónomos parecen romper con el principio tradicional de la división del poder. Sin embargo, una nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional.

1.2.2 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se creó el 5 de diciembre de 1994. Este nuevo órgano lleva consigo beneficios para las autoridades de los tres niveles de gobierno encargados de vigilar el buen funcionamiento de la Seguridad Pública.

⁵⁶ Poder Edomex, *Elevar a rango Constitucional la Seguridad Pública*, 24 de Mayo de 2007, http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=18596

⁵⁷ Los órganos autónomos constitucionales son los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional. Debido a la reciente aparición de los órganos autónomos constitucionales, existen dudas en torno al lugar que deben ocupar en el Derecho Público. Si partimos de la teoría clásica de la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicha postura ha evolucionado y la clasificación no se aplica para todos los órganos de gobierno, puesto que no todos están en esa clasificación. Al crearse estos órganos se dice que estamos ante un órgano constitucional autónomo, éste no pertenece a ninguno de los poderes existentes y se le otorga autonomía orgánica y funcional.

⁵⁸ Nexos, *Constitución Política de 1857*, Numero 350, México, 2007, p. 16.



Con amenazas y riesgos a la inversión extranjera⁵⁹, el aumento de la delincuencia, el crimen organizado, el narcotráfico, la ineficiente coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la seguridad y con las demandas ciudadanas, surgió la necesidad de crear el SNSP⁶⁰. Para ello, se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994. Estas reformas retoman los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública, como función de Estado, y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno.

Como resultado de la reforma, se adicionan tres párrafos al artículo 21 constitucional⁶¹, estableciendo en el párrafo quinto que:

"... La Seguridad Pública es una función a cargo del la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta ley señala. La actuación

⁵⁹ El sector inversionista se siente inseguro en México ante un índice delictivo tan alto, muchas veces quedan orillados a trasladar sus inversiones a países más seguros.

⁶⁰ Instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública.

⁶¹ Artículo 21 Constitucional completo: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al ministerio público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. El ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la corte penal internacional. 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.

de las instituciones policiales regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".⁶²

También se restablece la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, para quedar de la manera siguiente:

El congreso tiene la facultad...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de Seguridad Pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.⁶³

Con esta reforma constitucional fue el primer paso importante al establecer fundamentos jurídicos precisos para aplicar en todo México una política nacional de seguridad pública, que de manera integral establezca políticas de carácter responsable para combatir frontal y sistemáticamente la delincuencia, e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales. Así, el 11 de diciembre de 1995, se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶⁴, la cual establece los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional.

Por iniciativa del Presidente de la República, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal. Las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia, quedaron adscritas a esta nueva Secretaría, con lo cual las unidades administrativas correspondientes, se integraron a esta nueva estructura de la Administración Pública Federal.

⁶² Salgado García, Agustín, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, Colaboración a LatinoSeguridad, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX55.shtml>

⁶³ Salgado García, Agustín, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, Colaboración a LatinoSeguridad, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX55.shtml>

⁶⁴ En la Ley se determina la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano superior de coordinación del SNSP y se establece la figura de Secretario Ejecutivo

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se convierte en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública. Se crea para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permita ejecutar cabalmente sus funciones. El SNSP opera mediante un Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), que delinea la política nacional y articula las funciones institucionales, normas y acciones de los tres niveles de gobierno.⁶⁵

Estas reformas trascienden en la policía en diversos puntos:

- Una redefinición de su función en la protección y servicio a la sociedad;
- En la capacidad de recibir directamente la denuncia de los hechos delictivos, a fin de hacer más accesible su presentación y fomentar la cultura de la denuncia,
- La oportunidad de brindar atención directa y sin demora a los pasivos del delito, mediante su inmediata intervención y auxilio, en especial en los casos de levantamiento de cadáveres, aseguramiento de evidencias y rescate de víctimas, entre otros;
- La posibilidad de utilizar las herramientas tecnológicas para la integración y procesamiento de información sustantiva en la generación de inteligencia contra el delito.
- Asume una actitud proactiva y de corresponsabilidad en la prevención y combate al delito.
- Se apropia de la responsabilidad de reunir evidencia técnica con mayor eficiencia y oportunidad.⁶⁶

El SNSP aporta un nuevo sistema de trabajo para las autoridades competentes, quienes se encargan de coordinar el funcionamiento del nuevo órgano. El Congreso de la Unión, recalca en la reforma del artículo 21 de la Constitución, la obligación de Estado de velar por la seguridad pública, dándole el mando de todas las instituciones policiales del país, y buscando un nuevo modelo de seguridad pública. Por lo tanto, el SNSP debe cumplir, según

⁶⁵ Misión: Coordinar y administrar los instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, concebido como un mecanismo de colaboración y concentración de acciones entre los tres niveles de gobierno, entre los Poderes de la Unión y entre el Gobierno y la sociedad, para desarrollar un trabajo integral, decidido, eficaz, honesto, y transparente a favor de la mayor demanda de la sociedad mexicana la seguridad pública.

Visión: El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública contribuye con eficacia, en el ámbito de responsabilidades que define su marco legal, a la preservación de los márgenes de seguridad pública que demanda la ciudadanía.

⁶⁶ Senado de la República, LX legislatura, Reingeniería al Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, http://www.ricardotorresorigel.org.mx/consejo/upload/consejo/buen_gobierno/reformaseguridad.pdf

el Senado de la República, con los siguientes propósitos fundamentales:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Revalorizar y dignificar a las instituciones de seguridad pública, para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.⁶⁷

El SNSP se obliga a coordinar las acciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal, y Municipal). Pero también, puede ser vigilado por el Congreso para que cumpla con el trabajo motivo de su creación. El SNSP está integrado por instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar seguridad pública en el país. Además es un órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social.

El SNSP, no está facultada, y no es ninguna autoridad competente para realizar operativos policíacos pues no sustituye a ninguna institución policíaca, lo único que hace es que mediante el consejo y la ley general, coordina el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno.⁶⁸

⁶⁷ Medina Linares, Mayolo, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/19.pdf>

⁶⁸ Organigrama:

Secretario Ejecutivo Del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Dirección General de Planeación.

1.2.3 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El 11 de diciembre de 1995, fue promulgada la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Ley General hace integrar instrumentos de información al SNSP, a efectos de crear y mantener actualizada las bases de datos.⁶⁹

Dentro de la Ley General, existen dos artículos importantes, el 12 y el 14. El artículo 12 es la base para crear el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este consejo está conformado por el Secretario de Gobernación, los Gobernadores, el Secretario de la Defensa, el Secretario de la Marina, Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador de la República, el Jefe de Gobierno del DF, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷⁰ Este consejo es una instancia superior al SNSP.

El segundo artículo a referir es el 14, puesto que determina la figura del Secretario Ejecutivo del Sistema, señalando los requisitos que debe tener. Adicionalmente, la Ley General establece los trabajos de los tres niveles de gobierno y todo lo relacionado con la profesionalización de los elementos policíacos, así como el implemento de la tecnología moderna; por ejemplo, el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4)⁷¹.

En el ámbito estatal, por decreto del día 22 de abril de 1996, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, se creó el Consejo Estatal de Seguridad Pública

Dirección General del Sistema Nacional del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Dirección General de LA Academia Nacional de Seguridad Pública.

Dirección General de Coordinación con Instancias.

Dirección General de la Red Nacional de la Red Nacional de Telecomunicaciones.

Dirección General de Infraestructura y Equipamiento de Seguridad Pública.

Dirección General de Administración y Finanzas.

Dirección General de Asuntos Jurídicos y Normatividad, Órgano Interno de Control.

⁶⁹ La Ley General tiene 54 artículos y 6 transitorios, y es la Ley la que regula todo el SNSP.

⁷⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/175/15.htm?s=>

⁷¹ El C4 es un proyecto del Sistema Nacional de Seguridad Pública administrado por la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, que consiste en la instalación de una infraestructura de comunicaciones y atención de emergencias a través del número nacional 066, y que busca establecer un programa nacional operativo de infraestructura en apoyo a la seguridad pública. En el estado de Quintana Roo existen un Centro (Chetumal, capital del estado) y dos subCentros (Cancún y Playa del Carmen).

con el objeto de dar cumplimiento a lo que dispone la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El decreto establece que contará con un Secretario Ejecutivo que será designado por el mismo Consejo Estatal de Seguridad Pública a propuesta del Gobernador del Estado de Quintana Roo, quien se encargará de registrar, ejecutar, coordinar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

En el mismo Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 16 de mayo de 1996 se publicó el acuerdo por el cual se le transfirió al Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, el despacho de los asuntos que le correspondían al Secretario General del Gobierno del Estado de Quintana Roo establecidos en el inciso "D" del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo consistentes en coordinar operativa y administrativamente el servicio de Seguridad Pública y Vialidad en el Estado de Quintana Roo.

Por consiguiente, el 16 de diciembre de 1996, se publica la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, misma que tiene por objeto establecer el Sistema Estatal de Seguridad Pública y abrogar la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo del 29 de enero de 1988.⁷²

Esta nueva ley tomó los principios que le dieron cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el Estado de Quintana Roo una política de seguridad pública, que de manera integral combatiera frontal y sistemáticamente la delincuencia e intentó responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales. Con ello, cimienta los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez del servicio de seguridad pública, exigían una labor de Gobierno encaminada a consolidar una administración pública moderna y eficiente, que elevara los niveles de honestidad, confiabilidad y eficiencia en las instituciones policiales, y que permitiera fomentar en nuestros servidores públicos una cultura de calidad para atender a la sociedad.

⁷² Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Como lo establece la Ley General, el 25 de mayo del año 2000 se implementó el Centro de Comunicación, Cómputo y Comando (C-4)⁷³ ubicado en la Carretera Chetumal-Bacalar Kilómetro 12.5 de la ciudad capital de Quintana Roo. La tarea principal es un Sistema de Llamadas de Emergencias 066 y una línea telefónica para denuncias anónimas, con el propósito de proporcionar apoyo a la ciudadanía y a las corporaciones que lo requieran en los diferentes acontecimientos y sucesos de emergencia, siendo el primero en Quintana Roo.



A la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo dentro de su ámbito de competencia que establecía el artículo 31 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, le corresponde consolidar los servicios de la dependencia en materia de política interior, servicios jurídicos, protección civil, prevención social, seguridad pública, transporte y vialidad y de menores infractores, promoviendo que su organización, regionalización y cobertura, atendieran los requerimientos de la población del Estado; asimismo, de conformidad con lo que establecía el artículo 3 fracciones IX, X, XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo⁷⁴, formaban parte de dicha Secretaría, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la

⁷³ El SNSP establece como obligaciones a cargo de los municipios en materia de seguridad pública, las siguientes: participar en la integración de los instrumentos de información del sistema nacional (Art. 7), establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública (Art.8) deberes de coordinación (Art.9) obligación de crear un consejo Municipal de Seguridad Pública (Art.18) Crear instancias de coordinación intermunicipales en caso de municipios conurbados (Art.19), suministrar, intercambiar y sistematizar la información de seguridad pública (Art.25), inscribir y actualizar, en el registro de personal de seguridad pública a los empleados de centro de emergencias 066 municipal (Art.26), llevar y actualizar el registro de equipo (Art.32), llevar un sistema de estadística de incidencias en materia de seguridad (Art.38), consultar la base nacional de datos de personas probables responsables de delito (Art.41), contar con un servicio de localización de bienes y personas (Art.47).

⁷⁴ El Secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo facultado entre otras atribuciones señaladas en el artículo 6 del mismo reglamento, en proponer y acordar con el Gobernador del Estado, los programas relativos a la protección civil, seguridad pública, preservación del orden público, desarrollo político en la entidad, prevención del delito, readaptación social, protección jurídica de las personas y sus bienes, representación y defensa jurídica de los derechos e intereses del Estado; coordinar a las diversas dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, que por la naturaleza de sus funciones participaban en la prevención y atención de desastres, contingencias y emergencias, hasta el retorno a la normalidad.

Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito y la Dirección General de Protección Civil.⁷⁵

El Sub-Centro de Comunicación, Cómputo y Comando (C-4) Zona Norte ubicada en la ciudad de Cancún, se inauguró en Octubre de 2001 con su Sistema de Llamadas de Emergencias 066 y una línea telefónica para denuncias anónimas, creada con los mismos propósitos del Centro C4 en Chetumal.

Fue hasta en el 2002 cuando se reformó la fracción X del artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, quedando como sigue:

“...Artículo 90.- Son facultades del Gobernador:

*X.- Tener bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública del Estado, así como el de la Policía Preventiva, ésta última en aquellos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden pública...”*⁷⁶

Como consecuencia de la Ley general, se publicó en el 2002, un decreto por el que se modificaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo y se adicionó la fracción V del artículo 3 del mismo reglamento creando la Subsecretaría de Protección Ciudadana. Correspondiéndole a ésta, definir y supervisar la aplicación de los lineamientos para el establecimiento de los programas en materia de seguridad pública, protección civil, prevención del delito, readaptación social y tratamiento de menores infractores, con apego a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos legales aplicables. Y quedando adscritas a ésta Subsecretaría la Dirección General de Protección Civil, Dirección General de Prevención y Readaptación Social y Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, tal y como lo disponía el artículo 11Bis y 11Bis-A del mismo Reglamento Interior.⁷⁷

⁷⁵ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 8 de septiembre de 2000 y el 16 de abril de 2001, respectivamente.

⁷⁶ Secretaría de Seguridad Pública, Antecedentes Históricos de la Secretaría de Seguridad Pública, Consultado el 13 de diciembre de 2007, <http://ssp.qroo.gob.mx/Antecedentes.php>

⁷⁷ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 30 de abril de 2002.

El Convenio de Coordinación en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁷⁸, por el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Quintana Roo para la realización de acciones en materia de Seguridad Pública, tuvo por objeto coordinar políticas y estrategias entre las partes, para el desarrollo y ejecución de acciones en el marco del SNSP, conforme a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública aplicando al efecto los recursos convenidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal, con cargo al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2002, así como los recursos que para tal fin aporte el Gobierno del Estado conforme a lo establecido en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado; con estrategias y acciones como las siguientes:

- Profesionalización.⁷⁹
- Cobertura y capacidad de respuesta.⁸⁰
- Sistema Nacional de información.⁸¹
- Equipamiento.⁸²
- Instancias de coordinación.
- Participación de la comunidad.
- Red nacional de telecomunicaciones.⁸³
- Infraestructura para la Seguridad Pública.⁸⁴

Por último, el 17 de noviembre de 2006, a nivel estatal se creó otro Sub-Centro de Comunicación, Cómputo y Comando (C4) en la ciudad de Playa del Carmen.⁸⁵ Fiel a la Ley

⁷⁸ Celebrado el 28 de junio de 2002.

⁷⁹ Se incorpora como instrumento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública la carrera policial obligatoria y permanente; con la Academia Nacional y las Academias Regionales (Sinaloa, México, Michoacán, Nuevo León y Veracruz) donde se forman los elementos y se imparten cursos para su especialización, capacitación, adiestramiento, actualización y la especialidad de los conocimientos y destrezas.

⁸⁰ El Registro Nacional de Personal Policial que permiten tener control de los recursos humanos y coordinación eficiente, para identificar, reconocer, estimular y sancionar a los integrantes a los cuerpos de Seguridad Pública.

⁸¹ Las diferentes corporaciones de Seguridad Pública cuentan con la Clave Única de Identificación Permanente (CUIP) y queda instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) con enlaces entre las principales dependencias federales y los gobiernos.

⁸² El Registro Nacional de Equipo, bases para el adecuado control de los recursos materiales asignados y autorizados.

⁸³ La instalación de la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad pública "IRIS" para coordinar y ejecutar acciones entre los diferentes niveles de gobierno.

⁸⁴ Los C4 o centro de información y telecomunicaciones, donde se coordina la comunicación entre las diferentes instancias e instituciones, así como proporcionar auxilio a la ciudadanía con la creación del servicio de emergencias telefónico 066.

⁸⁵ El Gobernador del Estado, Félix González Canto, inauguró las oficinas del Subcentro de Comunicación, Cómputo y Comando C-4, cuya inversión ascendió a cuatro millones 677 mil pesos y que está previsto beneficie a más de 200 mil habitantes.

General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sub-Centro cuenta con un Sistema de Llamadas de Emergencias 066, una línea telefónica para denuncias anónimas y, los mismos propósitos del Centro Chetumal y Sub-centro Cancún.

Dentro de los resultados del SNSP, se pretende conocer las dimensiones políticas, económicas y sociales, culturales y ambientales que se generan en México para la consolidación de la seguridad, así como los obstáculos y su impacto (dentro del sistema y a nivel de la ciudadanía en general) permitirá tener una visión más completa sobre los avances en temas de Seguridad Pública. La información presentada a la ciudadanía en general como los informes y las estadísticas, se proyecta sea una fuente información de la realidad mexicana, puesto que para la mayoría de la población su acceso actual a esta información es nulo o escaso.

1.2.4 LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE QUINTANA ROO.

La Seguridad Pública es un espacio de acción que agrupa numerosos problemas estratégicos de gran repercusión en el desarrollo del Estado⁸⁶. Así mismo, promueve un estado de derecho necesario en el desarrollo de la sociedad. De esta manera, reafirma las garantías de los derechos humanos y promueve el bienestar común. Por lo tanto, la Seguridad es conceptualizada como una función que comprende actividades de prevención, acciones de investigación, ejecución de acciones de protección.⁸⁷ Dentro de la Seguridad, se encuentra la Seguridad Pública que comprende no sólo las actividades de prevención, sino también las acciones de investigación y persecución, en la que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes. De ahí que, Seguridad Pública, pueda definirse como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos; así también, las acciones que realiza el ministerio público a través

⁸⁶ La referencia central de la seguridad hacia el Estado se debe a que, para el paradigma neorrealista, el actor principal y único de la política internacional es el Estado, en donde las instituciones internacionales sólo tienen sentido desde el papel subsidiario que juegan para la promoción de los intereses del Estado. Los neorrealistas no consideran inútil la promoción de organizaciones internacionales; lo que asumen es, más bien, que dado el carácter central del interés nacional en las acciones de los estados, las instituciones internacionales, así como la dinámica misma del sistema, se mueven en torno a la integridad del estado y por ello el referente central de la seguridad es dicha integridad y su conservación funcional.

⁸⁷ El concepto más estricto de seguridad pública, entendida como una actividad dirigida a la protección de personas y bienes; así como al mantenimiento de la tranquilidad y orden de la ciudadanía, está relacionado íntimamente con el concepto de policía, éste último se justifica por la importancia de prevenir los comportamientos que atentan contra dicha tranquilidad y orden.

de la procuración de justicia y, las diligencias de las autoridades administrativas responsables de la readaptación del individuo. La Seguridad Pública nacional incluye todas aquellas actividades que, directa o indirectamente, realicen las instituciones y entidades mexicanas para contribuir a la misma.

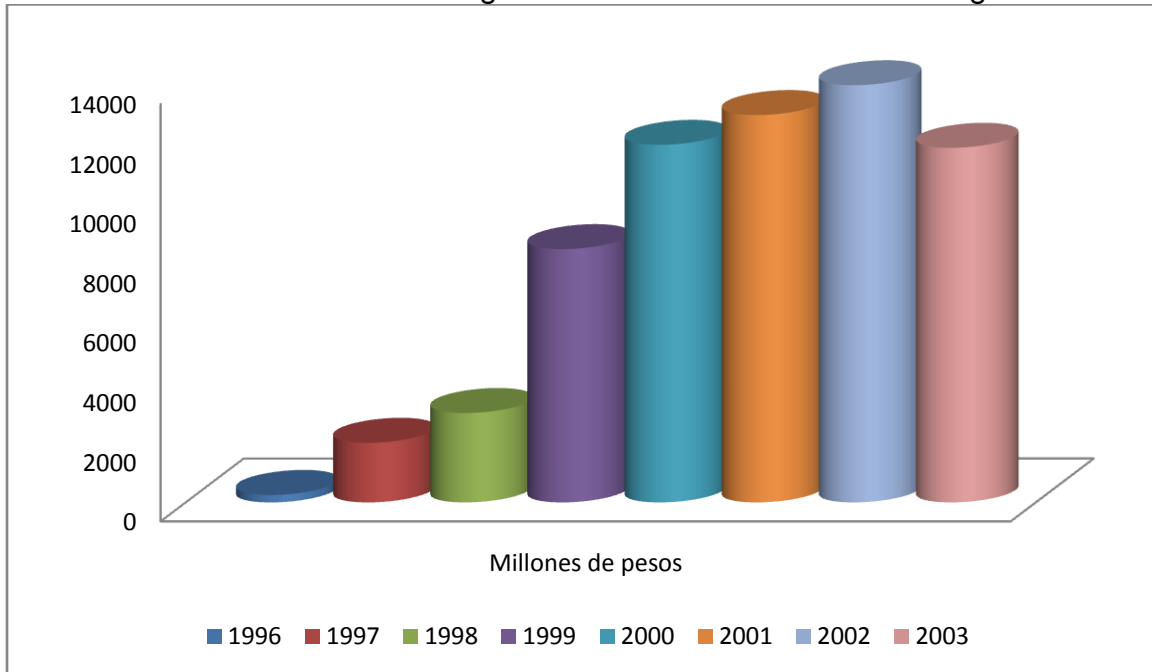
Las actividades de la Seguridad Pública, traspasan en mucho a la exclusiva represión del delito, superponiéndose en conceptos como la Seguridad Pública y la Participación Ciudadana. De tal forma, que la función policial es un generador de solución a la problemática de inseguridad. Las transformaciones sociales que se han producido desde el siglo XIX, por la estatalización y la burocratización, ha provocado que las policías resulten inadecuadas para las soluciones que en materia de seguridad pública son demandadas. Por ello, es evidente un foco de atención al respecto para realizar una revisión y la adaptación de sus fundamentos. Esta nueva estrategia emanada con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los lineamientos necesarios para la asignación de recursos y creó el Sistema Nacional de Información en Seguridad para integrar las estadísticas nacionales sobre seguridad pública, a fin de que las bases de datos de criminales, policías y su armamento sean herramientas de planeación.

En ese mismo esfuerzo, en el 2002 se reformó a la policía judicial y se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) con la intención de profesionalizar el trabajo de la investigación de los delitos federales. Posteriormente, en noviembre del 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), como la institución responsable de la seguridad pública federal. La SSP heredó muchas de las funciones que tenía la Secretaría de Gobernación relativas a la seguridad pública como son la secretaría ejecutiva del SNSP, la PFP, el Consejo Tutelar de Menores y el sistema de readaptación social.

En este sentido, el presupuesto federal para la Seguridad Pública se incrementó notablemente. Aumentó de 25.3 millones de pesos en 1996 a 13,158.4 millones de pesos en el 2001; el aumento en el gasto para seguridad pública se puede observar en la gráfica 1. Además, el SNSP estableció un fondo federal para asignar recursos a los estados, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Este fondo se distribuye de acuerdo al número de habitantes de los estados y del Distrito

Federal, el índice delictivo, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y los proyectos nacionales convenidos en proceso. Si bien el presupuesto para la seguridad pública ha aumentado exponencialmente, la inseguridad no se ha reducido en igual proporción. Por el contrario, en el 2001 y 2002 el número de denuncias casi igualó el número de denuncias de 1997, no obstante que en esos dos años se alcanzó el mayor presupuesto para el SNSP.

Gráfica 1 Recursos económicos asignados al Sistema Nacional de Seguridad Pública



Elaborada con datos del 3er Informe de Gobierno de Vicente Fox, anexo estadístico 2003 y el 6to Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, anexo estadístico 2000.

No obstante que el Estado mexicano ha apostado por una definición, y un presupuesto, más amplia de la seguridad pública que se refleja en el número de instituciones que conforman al sistema de seguridad pública y de justicia penal mexicano. Este sistema se puede dividir en cuatro etapas que son la prevención del delito; procuración de justicia; administración de justicia y el sistema de ejecución de sanciones (véase la tabla 8).

Tabla 8 Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

Etapa	Nivel de Gobierno	Rama de Gobierno	Actores
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	PFP, policías preventivas, sociedad civil
Procuración de Justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	MP, policía judicial, peritos, AFI
Administración de Justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de Sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Centros penitenciarios

Fuente: Pérez García, Gabriela, *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México, Fundar Centro de Investigación y Análisis, a.c.*, México, 2004.

En el caso específico de Quintana Roo, el estado tiene un crecimiento dinámico en lo económico, social y político, que trae como consecuencia la necesidad de una mayor seguridad social⁸⁸, que a su vez requiere de profesionalización. Es decir, es indispensable una modificación en la conducta de los elementos que participan en la prestación del servicio de seguridad pública y ello sólo puede hacerse a través de la profesionalización del servicio, que debe llevarse a cabo a través de las Instituciones de educación superior.

Surge la Licenciatura en Seguridad Pública, impartida en la Universidad de Quintana Roo campus Chetumal, donde se espera que la primera generación esté capacitada para diagnosticar y solucionar los problemas en materia de Seguridad Pública al utilizar las herramientas académicas para planear, ejecutar y prevenir la delincuencia sobre la sociedad. El egresado podrá realizar investigaciones con bases científicas, tener habilidad para la docencia y la capacidad para controlar la seguridad en instancias públicas y privadas.⁸⁹

La formación profesional mediante esta nueva licenciatura no resolverá la inseguridad, pero contribuye a la consolidación de una Seguridad Pública moderna que se antecede desde la creación del Instituto de Profesionalización de la Seguridad Pública (IPSP) en 1999. El IPSP es un organismo desconcentrado del Gobierno de Quintana Roo, dependiente de la actual Secretaría de Seguridad Pública, en donde su misión es cumplir con su función de órgano rector, supervisor y operador de políticas, normas y acciones para establecer y consolidar la profesionalización de la Seguridad Pública en el estado, a través de programas y acciones que permitieran el desarrollo académico, técnico, científico, humano y cultural de los

⁸⁸ El exGobernador Joaquín Hendricks Díaz, expidió el Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública mediante Decreto publicado el 30 de Septiembre de 2003, con el fin de formar una Secretaría fundamentada en la honestidad, la responsabilidad, la eficiencia y el compromiso con la ciudadanía, ya que ninguna autoridad tiene mayores facultades que aquellas expresamente contenidas en las leyes y reglamentos que rigen su actividad.

⁸⁹ Universidad de Quintana Roo. Perfil del egresado en la licenciatura en seguridad pública, plan 2005.

elementos que conformaban los cuerpos preventivos estatales y municipales, de procuración de justicia, cárceles municipales, de readaptación social⁹⁰ y los que resguardaban los centros de observación de los menores infractores así como las demás instituciones similares, en un marco de respeto, bajo los principios de disciplina, legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.⁹¹

La actual Secretaría de Seguridad Pública⁹² (SSP) fue creada el 17 de Marzo de 2005 con la función estipulada en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo son mediante su Artículo 4: *La función de la Seguridad Pública, es una responsabilidad conjunta que se desarrollará en sus respectivos ámbitos de competencia, por las Autoridades de Policía Preventiva y Tránsito; de la Procuraduría General de Justicia del Estado y su Policía; de los Tribunales, de las autoridades responsables de la ejecución de penas, y de las encargadas de aplicar medidas de seguridad para inimputables, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.*



La SSP de Quintana Roo, además tiene entre otras atribuciones como son las de coordinar, dirigir, vigilar, desarrollar, instrumentar y ejecutar la política estatal en materia de seguridad pública, política criminal, servicios de seguridad privada, como prevención y readaptación social del delincuente y tratamiento de menores infractores, protección civil y de auxilio en

⁹⁰ En el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 28 de junio del 2002, se publicó el Reglamento de los Centros de Prevención y de Readaptación Social del Estado de Quintana Roo, con el objeto de regular la organización, administración y funcionamiento del sistema integrado por los Centros Preventivos y de Readaptación Social en el Estado correspondiendo la aplicación al Poder Ejecutivo Estatal, a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

⁹¹ El 16 de Julio de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el Reglamento Interior del Instituto de Profesionalización de la Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo con el objeto de normar la conducta del personal directivo, administrativo, operativo, académico y educandos del Instituto de Profesionalización de la Seguridad Pública en estricto apego a la Legislación Federal y Estatal en la materia.

⁹² Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, mediante decreto número 150, fue adicionada con la fracción XIV del artículo 19 y el artículo 42 BIS inherente a la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública.

caso de desastre; participar en la operación de los servicios de seguridad pública del estado; proveer el orden y seguridad de los Centros de Readaptación Social del Estado y en el Centro de Observación y Diagnóstico para Menores Infractores; así como participar en la realización de los operativos especiales en el interior de estos establecimientos; coordinar el Sistema Estatal de Protección Civil, implementar las medidas necesarias a fin de proteger y salvaguardar a la población ante la eventualidad de un desastre; administrar los Centros de Readaptación Social y dar trámite a las solicitudes de libertad anticipada y traslado de procesados y sentenciados; celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras Autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, entre otros.⁹³

Una vez creada la Secretaría de Seguridad Pública, se publicó la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo, mediante el Decreto 152 de fecha 28 de Marzo de 2005 publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo quedando abrogada la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo que fuera publicada el 16 de Diciembre de 1996 por el mismo medio; teniendo por objeto normar la función de la Seguridad Pública, determinar las instancias encargadas de la misma, así como establecer las bases de coordinación entre el Estado y sus municipios.

Para efecto de dar cumplimiento a la reglamentación impuesta por la Ley de Seguridad Pública del Estado, la cual tiene por objeto entre otros, normar la función de la seguridad privada, esta actividad tiende a salvaguardar la integridad, los derechos y el patrimonio de las personas que la contraten y coadyuvar en consecuencia al orden y la paz pública, se publicó el Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Quintana Roo mediante decreto de fecha 15 de noviembre de 2005. En enero de 2007, el Gobernador del Estado de Quintana Roo, Lic. Félix Arturo González Canto nombró al C. Luís Alberto Rivero León como Secretario de Seguridad Pública en el Estado. Un año más tarde, Rivero León regresaría como titular de la Seguridad Pública Municipal de Othón P. Blanco en abril de 2008, pasando la responsabilidad de la Seguridad Pública estatal, al Capitán Salvador Rocha Vargas, vigente hasta hoy día.

⁹³ Secretaría de Seguridad Pública, *Antecedentes Históricos de la Secretaría de Seguridad Pública*, Consultada el 13 de Diciembre de 2007, <http://ssp.qroo.gob.mx/Antecedentes.php>

CAPÍTULO 2 EL ESTADO MEXICANO: PREVENCIÓN Y DISUASIÓN

2.1 FUNCIÓN DE PREVENCIÓN

Indiscutible es la realidad actual caracterizada por una nueva agenda internacional que contiene un concepto de seguridad ampliado. Las problemáticas contemporáneas de seguridad se han complicado cada vez más, dificultando la cooperación mediante tratados y acuerdos preventivos o correctivos, en la medida en que las amenazas militares a la integridad política y territorial de un Estado están siendo crecientemente acompañadas por retos sociales y económicos. De igual forma, la relación de la fuerza militar con otras formas de poder ha llegado a ser más controversial que antes, debido a la creciente interdependencia global. Sin embargo, es importante que el tema de la fuerza militar permanezca en el centro de cualquier evaluación estratégica de relaciones de seguridad.

El proceso de globalización en América Latina ha producido un aumento de la importancia del factor económico en el deterioro de la participación del Estado, pero el monopolio del uso de la fuerza sigue estando bajo su control, lo que determina que en situaciones de crisis sea el último recurso para imponer su voluntad o defender sus intereses.⁹⁴ Por ello, la dimensión militar de la seguridad debe ser considerada en el contexto de otros importantes elementos de seguridad y cooperación.⁹⁵ Esta dimensión es fundamental porque constituye una parte decisiva en la regulación de las interdependencias entre las sociedades y el sistema internacional en su conjunto, y porque, por medio de los procesos políticos, las sociedades integran y articulan sus diferentes intereses.

Las condiciones en que se desarrollan las relaciones internacionales en América son muy distintas después de la Guerra Fría.⁹⁶ La definición de una agenda de seguridad regional

⁹⁴ Al momento de analizar los procesos de integración y cooperación en América Latina se evidencia que el factor militar ha sido postergado, posiblemente siguiendo un patrón universal que enmarca estos procesos bajo una secuencia, inicialmente de integración económica, posteriormente política y finalmente militar como en la Guerra Fría. Bajo esta concepción se plantea como una condición inicial la necesidad de aceptar que en esta denominada “nueva agenda de seguridad” debemos asumir que es ineludible la presencia del conflicto y, por tanto, el riesgo cierto de sus niveles más extremos.

⁹⁵ Éstos incluyen factores políticos, económicos, sociales y ambientales. Así, la esfera política juega un rol vital porque relaciona los distintos factores económicos, sociales, culturales, técnicos y militares en cualquier conducta humana.

⁹⁶ En este sentido, aunque la región sea interrelacionada y con tendencia a la globalización, sus diferentes actores mantienen la intención de imponer intereses propios en las diferencias que los enfrentan, en especial los de carácter económico.

debe definir cuáles son hoy las amenazas y en qué grado son compartidas por los países americanos. Existen tres grupos que concentran estas variables:

- 1) Las hipótesis de conflicto interno y externo, las más graves y complejas, en que la fuerza militar juega un importante rol en el mantenimiento de la identidad y soberanía nacionales, como también en la independencia e integridad territorial del país.
- 2) Las presiones internacionales que comprenden acciones de otros Estados o grupos de poder para generar situaciones favorables a sus intereses.
- 3) Las amenazas de origen natural o producto de la acción humana, que originan catástrofes o calamidades públicas, afectando los bienes de cualquier tipo, junto con la alteración del orden y la seguridad interna.⁹⁷

En función de la prevención se entiende que no todos los riesgos de seguridad son de naturaleza militar, pero las instituciones militares continúan jugando un rol clave para obtener soluciones y en la planificación estratégica no puede descartarse la necesidad de fuerzas de combate. Contrariamente, en los hechos se excede y desnaturaliza su razón de ser, en parte, sus misiones básicas, al asignarles roles que son propios de otros organismos del Estado, desarrollados, entrenados y equipados para estos fines específicos.

Las funciones de las fuerzas militares en una nueva agenda de seguridad en la América Latina se clasifican según sus posiciones centrales en la evolución de la nueva agenda de seguridad. En primer lugar, el mantenimiento del *rol tradicional en la defensa nacional*. Su principal característica es que está establecida en distintos documentos de planificación estratégica en la mayoría de los Estados de la región, donde se precisan los respectivos objetivos de la defensa nacional, la protección de los intereses nacionales, de su integridad territorial y de la protección de sus ciudadanos.⁹⁸ Así, mientras estén vigentes las diferencias de intereses y objetivos contrapuestos entre los distintos proyectos de los Estados, los roles que cumplan las respectivas estructuras militares seguirán relacionadas directamente con la figura de la disuasión y de instrumentos bélicos de características coercitivas, necesarias para mantener su soberanía.

⁹⁷ Rojas Aravena, Francisco, *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999. P. 59.

⁹⁸ Rojas Aravena, Francisco, *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999. P. 60-61.

El segundo, es el *rol integrado a la cooperación*. Su existencia se origina en la necesidad que este rol tiene de coexistir junto al tradicional. Esta perspectiva se encuentra marcada por la necesidad de validar el proceso de integración que se desarrolla en la región, donde deben estructurarse relaciones de poder y cooperación. Asumiendo esta realidad, las expresiones de poder militar se deberán ajustar a los roles tradicionales de las respectivas Fuerzas Armadas y al mismo tiempo desarrollar un importante nivel de cooperación, no sólo económica sino también política.

En este orden de ideas, al desaparecer lo que se percibía como una amenaza común en la Guerra Fría, el rol de cooperación militar, básico para la estructuración de un régimen de seguridad en la región, se opone al tradicional rol de disuasión, sin embargo, ambos roles pueden complementarse si la disuasión está cimentada en un adecuado conocimiento y evaluación de las capacidades de acción militar de los diferentes actores.

En el escenario de un proceso integración de América, definir una aproximación a los roles que cumplirán las fuerzas militares en una agenda regional estará condicionado en forma importante por el papel de Estados Unidos de América, el cual está marcado, básicamente, por dos opciones: la primera, es que ejerza en forma unilateral las influencias de su gran poder; la segunda contiene una búsqueda conjunta con los países latinoamericanos de una asociación con activa participación e integración en materias de seguridad a través de mecanismos regionales, bajo el concepto de cooperación y complementación, cumpliendo roles previamente establecidos.⁹⁹

En los Estados latinoamericanos, la Seguridad Preventiva¹⁰⁰ es aquel aspecto del desarrollo que atiende situaciones de vulnerabilidad que afectan el bienestar de la sociedad y sus instituciones.¹⁰¹ “También significa que el Estado tiene una responsabilidad directa en la maximización del crecimiento económico, de minimizar el desempleo, y de proveer una

⁹⁹ El ambiente académico, que no siempre coincide con el mundo de la política real, tiene una gran ventaja sobre este último: no estamos obligados a conformarnos al patrón clásico que sostiene que, para ser políticamente correctos, debemos actuar en términos realistas y expresarnos en términos idealistas.

¹⁰⁰ Arévalo de León, Bernardo, *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales*, Tomo I, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002. P. 93.

¹⁰¹ Donde exista una distinción importante entre amenazas y vulnerabilidades. En el Estado de Bienestar, no sólo es que el gobierno tenga que proveer a aquellos que no pueden por sí mismo.

variedad de servicios que fortalezcan la calidad de vida de los ciudadanos”.¹⁰² En esta misma línea, las Vulnerabilidades¹⁰³ derivarían, principalmente, de las características geográficas. Las vulnerabilidades son avenidas potenciales para la invasión militar o la coerción económica.¹⁰⁴ Por otra parte, sus Amenazas son cualquier factor externo o interno que rompa o intimida con alterar la paz y la seguridad, provenientes o no de un Estado, logrando ser de carácter militar o no. Dichas amenazas pueden ser aquellas capacidades inmediatas que se encuentran en los adversarios, y que pueden ser usadas para explotar sus vulnerabilidades.¹⁰⁵

La opinión del Almirante Jorge Arancibia¹⁰⁶, Comandante en Jefe de la Armada de Chile en 1977, se ajusta al contexto diverso de la Seguridad Preventiva en Latinoamérica. Ejemplifica con el fenómeno de las drogas, explicando que a pesar de que amenace de igual forma a la sociedad, es enfrentada de distinta manera por el Estado. Por ejemplo, en Colombia tiene una intensidad distinta en comparación con Chile. En Colombia puede que el empleo de las Fuerzas Armadas en el ataque a la droga, dada la intensidad y magnitud del fenómeno que ahí se genera, sea indispensable. Pero, el empleo de las Fuerzas Armadas chilenas de alto costo en un problema de carácter policial, sería una resolución de dudosa eficiencia. Termina recomendando para México que se invierta en policía y en otras estructuras para el ataque de este fenómeno, pero no en las Fuerzas Armadas para este rol.¹⁰⁷

En el caso mexicano, un Estado democrático construido a partir de la participación ciudadana, en la demanda y satisfacción de las necesidades de la población, el accionar del Estado se enmarca en un Estado de Derecho; donde el individuo es el bien preciado a defender; donde existe igualdad ante la ley; promoción a los derechos fundamentales de todo ser humano y resguardo de la seguridad del individuo. Todo ello, mediante un aparato

¹⁰² Holsti, K.J. *International Politics: a framework for analysis*, University of British Columbia, Estados Unidos, 1995, P. 97.

¹⁰³ Las vulnerabilidades son daños causados por un acontecimiento difícil de subsanar.

¹⁰⁴ Varios autores, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987, P. 2532.

¹⁰⁵ Varios autores, *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1987, P. 254.

¹⁰⁶ Asume la Jefatura del Estado Mayor General de la Armada, en la que es ascendido al grado de Almirante y nombrado Comandante en jefe de la Armada el 14 de Noviembre de 1997. Por resolución de S.E. el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

¹⁰⁷ Rojas Aravena, Francisco, *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999. P. 115.

coercitivo legítimo y un aparato coactivo que basa su accionar en mecanismos legítimos que la propia comunidad pone en sus manos.

En México, la Seguridad se define como un concepto integral humano y democrático, que implica la libertad de acceso a condiciones mínimas (salud, vivienda, empleo, educación, trabajo, recreación, medio ambiente sano, etc.) que permitan al individuo tener una vida decorosa y digna, facilitándole desarrollar sus capacidades en un ambiente libre de amenazas contra su integridad psíquica, física, moral y material; todo esto en armonía con el interés general.¹⁰⁸

En este contexto democrático, las fuerzas de seguridad mexicanas no deben actuar arbitrariamente o en función de satisfacer intereses sectoriales, sino como componentes de un sistema articulado de instituciones orientadas a garantizar el respeto y la plena vigencia del sistema de justicia. Nunca se constituyen como sustituto o gestores de necesidades que debiesen ser atendidas por políticas específicas, dentro de una agenda de desarrollo.¹⁰⁹

La Policía Preventiva mexicana está orientada a conocer las posibles condiciones de vulnerabilidad de la población y las amenazas que aumentan el riesgo de victimización entre la población; incidiendo en mejorar las capacidades de la misma para prevenirlas, contenerlas y enfrentarlas.¹¹⁰ Generalmente, se ha dado por relacionar el papel de los cuerpos civiles de seguridad, exclusivamente con la existencia o no de delincuencia; no obstante, es importante recalcar, que el policía es un servidor público, cuyo desempeño constituye la representación de la autoridad estatal dentro de la sociedad; y si bien existen situaciones que quedan fuera de sus posibilidades o competencias para solucionar o

¹⁰⁸ Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, *Un Modelo de Seguridad Preventiva en Guatemala*, Revista Futuros, Consultado el 04 de febrero de 2007, http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f15/UnModelo.pdf.

¹⁰⁹ El Estado Democrático, no necesita hacer uso de la fuerza para garantizar la estabilidad del régimen, en tanto que éste asegura su sobrevivencia de acuerdo a la legitimidad que imprima en su propio actuar. En todo caso, remitiéndonos al Contrato Social, es la ciudadanía quien entrega las potestades coercitivas y coactivas al Estado, como ente regulador de las prácticas sociales al interno del mismo.

¹¹⁰ El modelo policial asumido por una institución determinada, no se constituye así mismo, en un proceso intrínseco, ajeno a la dinámica social en la que desempeña sus funciones; más bien, éste será determinado por la construcción estatal vigente, siendo que la policía constituye un elemento del aparato coactivo del Estado.

intervenir, es su obligación, servir de nexo con las instituciones encargadas de solventar o mejorar las circunstancias que disminuyan el bienestar común.¹¹¹

La policía preventiva, lejos de orientar su desempeño en función de la sospecha, la contención y la represión del delito, busca mermar su incidencia, mediante estrategias orientadas a mejorar las relaciones sociales de la comunidad; mediando para el establecimiento de normas mínimas de convivencia entre los vecinos; procurando alianzas estratégicas con grupos que pudiesen aportar soluciones mínimas a condiciones de vulnerabilidad dentro de la población o a mejorar las capacidades para enfrentar un riesgo y por último, incidiendo en el mejoramiento de espacios físicos, que puedan agravar la inseguridad dentro de la población.

La finalidad de la policía preventiva no es la persecución del delito, sino, la disminución de su incidencia en la comunidad, mediante la procuración de mejores prácticas sociales dentro de la misma. Ésta debe poseer capacidad de enfrentar una alteración súbita de la paz y la tranquilidad, ocasionada por la manifestación de un hecho delictivo, siendo su obligación contenerlo o reprimirlo para que no trascienda a mayores instancias como las Fuerzas Armadas. Siempre y cuando se tenga en cuenta, la racionalidad en el uso del recurso de la fuerza.

La función de la prevención del delito y su eficacia depende ser comprendida como un proceso que no se reduce a la acción de la policía y del sistema de administración de justicia, sino que involucre a la participación ciudadana e instituciones responsables de la acción social. Las acciones deben estar encaminadas a destinar esfuerzos en las causas que provocan el delito, y la identificación de las mismas debe llevar al diseño de prioridades y el uso de medios y recursos que provoquen soluciones integrales.¹¹²

¹¹¹ La participación ciudadana, en la demanda, fiscalización y consecución de las actividades pertinentes (respetando las competencias propias de la policía en un Estado de Derecho) constituye el fundamento del desempeño de las policías Preventivas.

¹¹² Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, *Un Modelo de Seguridad Preventiva en Guatemala*, Revista Futuros, Consultado el 04 de febrero de 2007, http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f15/UnModelo.pdf.

2.1.1 CONCEPTO DE PREVENCIÓN Y SUS DIFERENTES ENFOQUES

La seguridad, más que la defensa, tiene un carácter preventivo. Obviamente, dentro de la teoría y la práctica de las relaciones de poder entre los Estados, lo preventivo se ha practicado por medio de la disuasión, es decir, defenderse en base a crear al otro el temor de una agresión. Esto, dentro del esquema de balance de fuerzas, se puede considerar como un acto de prevención. No hay duda que se puede crear un estado de seguridad cuando un estado es más poderoso que otro y se defiende preventivamente con la creación de una fuerza de disuasión. El problema es que el estado disuadido inmediatamente pierde su estado de seguridad y tiene que, o armarse o acceder a ser influenciado por el más poderoso. Este modelo provocó el desarrollo del armamentismo.

En Latinoamérica este proceso se da de forma diferente mediante los cambios políticos internos que democratizan al continente, la derrota de los movimientos subversivos y los procesos de paz. La desmilitarización de los gobiernos y no tanto la ausencia de una amenaza externa y lejana al continente, sino más bien las variables que permitieron el desarrollo de las condiciones para un cambio en las instituciones y conceptos de seguridad y defensa. En estas nuevas condiciones y con una Organización de Estados Americanos (OEA) formada por primera vez por gobiernos democráticos, es cuando bajo la orientación del poder civil se comienza a reformar los asuntos de seguridad.

A nivel nacional, la inseguridad mexicana la describe Carlos Monsiváis como la violencia urbana, señala que son "... los conflictos, las tragedias, las conductas límite propiciadas por la crisis del estado de derecho, el perpetuo estallido –económico, social y demográfico- de las ciudades, y la imposibilidad de una efectiva seguridad pública, sea por la ineficiencia de los cuerpos encargados o por la "feudalización" imperante en barrios y colonias. La violencia urbana es el amplio espectro de situaciones delincuenciales, ejercicios de supremacía machista, ignorancia y desprecio de los derechos humanos, tradiciones de indiferencia aterrada ante los desmanes, anarquía salvaje, y desconocimiento de la norma."... "A la delincuencia la multiplica la certeza de impunidad".¹¹³

¹¹³ Monsiváis, Carlos, *De no ser por el pavor que te tengo, jamás tomaría precauciones. Notas sobre la violencia urbana*, Letras Libres, Año 1, Número 5, mayo 1999, México.

En este sentido, Pedro Peñaloza y Felipe Espinoza diferencian a la violencia de la delincuencia, al describir a la primera como “el uso intencional de la fuerza física contra uno mismo u otra persona, o contra un grupo o una comunidad, que resulte o tenga una alta probabilidad de resultar, en lesiones, muerte o daño psicológico”¹¹⁴; mientras que al delito lo definen como “un quebrantamiento de la ley, por lo que se encuentra determinado por los ordenamientos jurídicos vigentes en determinado momento y sociedad”¹¹⁵ e incluso que estos términos se pueden asociar y dar como resultado situaciones diferentes: violencia no delincencial, violencia delincencial, delincuencia no violenta y delincuencia violenta.

Al respecto, otra diferenciación fundamental es entre la criminalidad organizada y el delito interpersonal. En este aspecto es necesario señalar que la tendencia internacional es que los gobiernos centrales se ocupen de los delitos no convencionales, vinculados a las nuevas hipótesis de conflictos como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero o las organizaciones mafiosas, mientras que los gobiernos descentralizados serán los encargados de procurar la seguridad relacionada con los delitos a la propiedad, la paz pública y los conflictos menores.¹¹⁶

En términos generales, frente al delito hay por lo menos cuatro reacciones posibles:

- 1) No hacer nada.
- 2) Realizar una o más acciones destinadas a marcar -para las víctimas, los victimarios y el resto de la sociedad- la comisión de un hecho reprobable.¹¹⁷
- 3) Ocuparse del control del delito, mediante la aprehensión, procesamiento y sanción del delincuente.
- 4) Buscar prevenir la repetición de este tipo de hecho.

¹¹⁴ Peñaloza, José Pedro y Felipe Espinoza-Torres, *Los desafíos de la Prevención del Delito en América Latina*, Revista Este País, número 116, noviembre 2000, México.

¹¹⁵ Peñaloza, José Pedro y Felipe Espinoza-Torres, *Los desafíos de la Prevención del Delito en América Latina*, Revista Este País, número 116, noviembre 2000, México.

¹¹⁶ A pesar de que muchos de los delitos interpersonales están relacionados con la actividad de las organizaciones criminales, la experiencia internacional señala que la tendencia es la cooperación específica entre los organismos de seguridad centrales, con las policías municipales, solamente en los aspectos relacionados con la investigación de la organización mafiosa, pero no respecto del hecho delictivo en sí mismo.

¹¹⁷ Esta es la que conocemos como “retribución”.

Todas las reacciones anteriormente señaladas pueden observarse en una sociedad cualquiera, pero de ellas la *prevención* se destaca por su atractivo pragmático. Es decir, si podemos evitar que los delitos ocurran, no solamente habremos evitado la necesidad de la retribución o el control sino que también habremos contribuido al incremento del bienestar humano. A diferencia de los otros modos de reacción, la prevención no implica manejar el delito sino *evitarlo*.

Entendida la prevención del delito, su definición del concepto no es difícil. Ella implica la reducción o la eliminación de los hechos delictivos que de otra manera hubiesen ocurrido. Textualmente, Ekblom nos especifica que “la prevención del delito es la intervención en los mecanismos que causan los hechos delictivos”¹¹⁸. Como todo fenómeno tiene su causa, al disminuir la causa también disminuiríamos el efecto; luego entonces, el núcleo racional del enfoque prevencionista es aplicable al delito y a cualquier otro problema.

La prevención puede ser una actividad que se realiza a nivel individual, sea esta la colocación de un alarma antirrobo al automóvil o la decisión de evitar andar por determinadas calles por el peligro de convertirse en víctima de robo. Pero cuando la prevención se ejecuta como una política pública, esto es, cuando se desarrolla en el campo gubernamental, se profundiza su naturaleza racional. Ello implica no solamente la selección razonada de una teoría sobre las causas del delito, sino también la planificación de las acciones a ser tomadas y la evaluación de la implementación y resultados de la intervención¹¹⁹. Al parecer, en el momento de postular la prevención como una intervención sobre las causas del delito, es casi inevitable que estos otros elementos (planificación, evaluación) se le añaden al teórico en el surgimiento de una visión técnica sobre la materia.¹²⁰ Por ende, la seguridad no sólo equivale a la prevención y a la tarea policial, sino que va más allá al considerar un flujo conductor que abarca desde la prevención del delito hasta la reincorporación de quien atenta contra el orden público (ilústrese con el siguiente gráfico).

¹¹⁸ Ekblom, P. *Proximal circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention*, en Crime Prevention Studies, compilado por Ronald V. Clarke. Monsey, Criminal Justice Press, Estados Unidos, 1994. P. 185-232.

¹¹⁹ Con el objeto de estimar hasta qué punto se ha logrado disminuir la delincuencia y, en consecuencia, qué tan acertada es la teoría en la práctica.

¹²⁰ Birkbeck Christopher, *Experticia y Prevención del Delito: Un Estudio Comparado de Canadá y Venezuela*, Universidad de Zulia, Venezuela, consultado el 08 de febrero de 2008, http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-95982004006000001&lng=es&nrm=iso

Gráfico 2 Visión integral de Seguridad



Fuente: Salomón, Leticia, *Formulación, Ejecución y Evaluación de la Política Pública en Materia de Seguridad Ciudadana*, Resdal, Nicaragua, Consultado el 08 de febrero de 2008, <http://www.resdal.org/foro-wsp-salomon.htm>.

La Policía está aprendiendo a prevenir a través de las dos filosofías más utilizadas: el *problem solving*¹²¹ y el *situational crime prevention*¹²², que se basan en el trabajo caso a caso. Básicamente, la prevención pública requiere de un método de cinco pasos: Primero, averiguando las necesidades de seguridad de la población. Las consultas más o menos regulares o institucionalizadas son la base para detectar los casos de delito. Segundo, diagnosticando las causas y analizando los contextos que producen delincuencia. Tercero, creando estrategias descentralizadas y especializadas. Es decir, adaptando las respuestas al lugar y al tipo de delito de que se trate. Cuarto, movilizandolos recursos de la comunidad y los del Estado y coordinándolos. Y, finalmente, evaluando continuamente los resultados obtenidos. La prevención no significa dejar de aplicar la ley. Antes al contrario, aplicar la ley

¹²¹ Pasos para resolver problemas: 1. Describe el problema (asegúrate de saber cuál es el problema). 2. Identifica quienes son las personas afectadas y la necesidad que tienen ellos de estar involucrados en la busca de una solución. 3. Piensa en todas las alternativas de solución. 4. Considera las consecuencias de cada alternativa. 5. Escoge la alternativa que parece ser la mejor solución y pruébala. 6. Si la solución no funciona, prueba otra alternativa.

¹²² La prevención situacional del delito se refiere, a grandes rasgos, a aquellas estrategias encaminadas a reducir las oportunidades de cometer delitos dentro de un entorno físico determinado. Un lugar determinado se protege de la comisión de posibles delitos mediante la introducción de mayores dificultades para la perpetración de aquéllos o haciendo menos rentable su realización en ese lugar.

es una estrategia de prevención importante, pero junto a ella aparecen nuevos campos de posibilidades. El marco de la prevención es más grande y dentro de él cabe perfectamente el de hacer cumplir la legalidad.

La cuestión clave es si la policía está dispuesta a asumir la prevención del delito como su función central. David Bayley dice que ésta es la cuestión más crítica que tiene que responder la policía al encarar su futuro¹²³. La decisión sitúa a las policías en una encrucijada de la que no pueden escapar fácilmente. La pregunta es si las policías deben (desde un punto de vista político, democrático y ético) y pueden (desde un punto de vista funcional y organizativo) asumir la responsabilidad de la prevención. Tanto la respuesta afirmativa como la negativa reportan consecuencias de largo alcance.

La situación de la inseguridad es tan problemática que existe la alternativa de rechazar de plano la responsabilidad de la policía en la prevención y reconocer, desde un punto de vista realista que no puede frenar el delito. El postulado es que la policía no puede lograrlo porque el objetivo está fuera de su alcance y las causas delictivas fuera de su control. Con esta alternativa, lo que restaría es seguir detectando y procesando el delito que buenamente se pueda. No en vano ésta es su función tradicional y algo que hay que seguir haciendo porque es un servicio valioso a la sociedad. No es recomendable, ni nadie se atrevería a eliminar la línea de emergencias del 066. Ese servicio es básico. Sin embargo, ésta es una postura arriesgada políticamente debido a que significaría defraudar expectativas y reconocer que se engañó previamente respecto a la eficacia policial.

Lo verdaderamente crítico es que la delincuencia seguiría creciendo y también la preocupación pública. Alguien debería asumir la responsabilidad de combatirla y prevenirla, pero quién. Organizar una institución nueva resulta difícil, hasta ahora la sociedad no tiene una institución específica para ello. Hasta finales de los setenta se pensó que el gasto social cumplía una función preventiva frente a la delincuencia al paliar la desigualdad y la pobreza. Más tarde se impone la visión, y en especial ante la realidad de la crisis económica, de que éste es un sistema muy caro y de eficacia limitada. Actualmente, en un momento de dificultades fiscales, la idea de la prevención a través del Estado del Bienestar parece haber

¹²³ Bayley, David, *Police for the Future*, Oxford University Press, 1994, p. 123.

perdido cierta fuerza. Al abandonar esta línea, los políticos han descargado en la Policía todo el peso de la responsabilidad por la delincuencia.

La otra alternativa es que la Policía asuma decididamente y sin ambivalencias la prevención como su objetivo central. La prevención lleva a que la Policía asuma más responsabilidad y un rol nuevo y más profesional. La investigación limitada al delincuente y al delito se amplía; ahora es la comunidad en general el objeto de la investigación policial. Por otra parte, a su papel como agente en el sistema de justicia penal se le suma otro nuevo respecto al Poder Ejecutivo. La Policía pasa a ser un actor con mayor influencia política en tanto que, como grupo experto, propone al Ejecutivo iniciativas de actuación coordinada contra la delincuencia de diversas instituciones. La idea de que la Policía asuma ese liderazgo social supone una idea sin precedentes que rompe los moldes actuales.¹²⁴

Sobre los nuevos enfoques de prevención del delito que se vienen aplicando exitosamente en el mundo, se coincide en que el éxito de una adecuada estrategia de prevención contra el delito, reside en saber combinar adecuadamente las distintas opciones existentes, sin caer en el error de considerar que hay una solución única al problema de la delincuencia. La mayor parte de países en el mundo, vienen aplicando los siguientes modelos para la prevención del delito: Prevención Situacional, Prevención Social y Prevención Comunitaria.¹²⁵ Estas nuevas corrientes de control social, en el caso de México, no se contraponen bajo ningún punto de vista, a los métodos profesionales utilizados por la Policía para combatir el delito.¹²⁶

¹²⁴ La Policía cuenta con infraestructuras organizativas, experiencia, conocimientos de la ciudad y de la delincuencia. Resultaría más barato, probablemente más efectivo y más realista reconvertir las organizaciones policiales existentes que crear una institución nueva para la prevención.

¹²⁵ La Prevención Situacional busca reducir las oportunidades que tiene el criminal para delinquir, la Prevención Social trata de disminuir los factores de riesgo; y, la Prevención Comunitaria persigue involucrar a la ciudadanía para hacer frente al delito, todas ellas tienen que aplicarse de manera paralela, planificada y monitoreadas en cuanto a sus resultados en base a indicativos y cumplimiento de objetivos.

¹²⁶ Muller Solón, Enrique, *Nuevos Enfoques para la Prevención del Delito*, Peruprensa, consultado el 08 de febrero de 2008, <http://peruprensa.org/Aa040806.htm>

2.1.2 EL BINOMIO PREVENCIÓN-DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Durante la guerra fría no hubo respeto a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado. Ni en los ejércitos de los países más democráticos se respetaron los derechos humanos cuando estuvieron en guerra.

“La frialdad de la guerra contra el comunismo y del comunismo contra el capitalismo congeló la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada en Ginebra en 1948. México no fue la excepción, aunque fueron pocos los desaparecidos (aproximadamente 500), y no sucedieron catástrofes de lesa humanidad como en Argentina o Guatemala”.¹²⁷ Eso en parte se debió a la lealtad y doctrina militar y también porque el sistema político y los cuerpos de seguridad pudieron contener eficazmente a los opositores al régimen. Sin embargo, sólo hasta inicios de los noventa el tema de los derechos humanos se comenzó a impartir en las academias militares mexicanas.¹²⁸ No obstante, para cierto tipo de guerras internas que libran los militares al salir de las aulas en muchas ocasiones se hace caso omiso de los derechos humanos, por ejemplo contra el narcotráfico.

Fue hasta 1999 cuando se realizó la más reciente reforma a la Constitución de México, respecto de órganos autónomos, y se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su interés es velar por que no se violenten los derechos humanos y que las actuaciones de las autoridades sean apegadas a derecho.¹²⁹

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, define a los Derechos Humanos como el *conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada*. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional,

¹²⁷ Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos*, UNAM-CISAN, México, 2005, p. 51.

¹²⁸ Hoy día, es una obligación en todos los niveles de estudio en los institutos de educación militar y en la práctica de las operaciones militares.

¹²⁹ Evidentemente, no todos los órganos constitucionales autónomos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses.

quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.¹³⁰

No se deben confundir con las garantías individuales puesto que éstas protegen al individuo en sus derechos, ya que éste puede hacer todo excepto lo que la ley prohíbe; en cambio las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. El fin de las garantías individuales en consecuencia, es proteger al individuo contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley, y el objetivo del Estado es velar por los derechos del individuo, que es lo que se denomina individualismo. De tal forma, es importante recalcar que las garantías individuales no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus derechos sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación de gobernado.

En México, resulta necesario reconocer las limitaciones de la acción de la seguridad ciudadana en un Estado Constitucional y de Derecho, toda vez que la reacción policial permanente represiva ante la violencia delictiva es una opción incompatible con los derechos humanos. Lo anterior no significa dejar de lado la función preventiva represiva ante la violencia delictiva que el Estado debe llevar a cabo y garantizar como un servicio público. También debe reconocerse que si en los hechos la función preventiva y de persecución delictiva brinda resultados muy limitados, su fuente de legitimación no puede ser únicamente la de los resultados o la argumentación pragmática basada en cifras exitosas, sino principalmente su calidad de actuación bajo estándares de protección de las personas, de auxilio oportuno a las víctimas y de respeto puntual a los derechos humanos.

La relación entre seguridad y derechos humanos es precisamente bajo el concepto de seguridad ciudadana, con el cual se supera el de seguridad pública. El concepto de seguridad pública está vinculado a una postura autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo. En tanto expresión de la fuerza y de la supremacía del poder del Estado, la seguridad pública se identifica históricamente con los Estados autoritarios o dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados.

¹³⁰ Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública, Número 2, Año 1, Publicación Semestral, México, 2006, p. 98.

La seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos que promueven modelos policiales acordes con la participación de las y los habitantes. Ramírez Ocampo define la Seguridad Ciudadana como “la prioridad dada a las necesidades de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales, para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica, además de los riesgos y amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras.”¹³¹

Justamente, porque los Derechos Humanos se tratan de un valor entendido, uno de los parámetros que con mayor frecuencia ha utilizado la Secretaría de Seguridad Pública para rendir cuentas, es el del número de policías que han sido consignados por haber cometido diversos ilícitos. No sólo eso, sino que parecería que uno de los indicadores que mejor calificaría a una determinada administración sería el del número de policías que hubiera logrado consignar. Así, de esta manera peculiar, podemos saber, por ejemplo, que en el 2001 en el Distrito Federal fueron sujetos a proceso judicial 257 policías, y 624 en el 2002, mientras que tan sólo entre enero y julio del 2003 son 502 los que fueron presentados ante la Fiscalía para Servidores Públicos.¹³² Asimismo, entre septiembre del 2002 y el mismo mes del 2003, 1,733 policías fueron destituidos, cifra que es ocho veces más alta que la reportada en el 2001 y significa que, durante el último año, cuatro policías han sido despedidos cada día.¹³³

Siendo el policía, el operador del sistema de la administración de justicia más cercano a la población, de ahí deriva la diversidad de los problemas de apreciación de su labor. Dentro de la red de justicia, las decisiones de sentenciar o no a un sospechoso, depende de la eficacia del Ministerio Público y de las decisiones de los jueces. Pero, se atribuye a la ineficiencia policial el hecho que los delincuentes comunes sean liberados sin cargos. Parte del dilema

¹³¹ Ramírez-Ocampo, Augusto, *La seguridad hemisférica a puertas del medio milenio*, en Seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999, p. 103.

¹³² Tercer Informe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador refirió que, entre septiembre de 2002 y agosto de 2003, habían sido destituidos 2,698 policías preventivos, y que 66 habían muerto en el cumplimiento de su deber.

¹³³ Datos proporcionados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en agosto de 2003.

en las relaciones ciudadanas de la policía tiene que ver más con la inconformidad de la población hacia la justicia penal, que con la policía misma.

La cuestión es porqué la Secretaría de Seguridad Pública no se preocupa acerca de los procesos que han sucedido para que el número de policías consignados haya llegado a ser un indicador favorable para una determinada gestión pública. El policía raso considera que ir a prisión es un riesgo prácticamente inherente a su trabajo. De ahí que la SSP haya establecido un Departamento Jurídico que tiene el encargo de defenderlos y, en consecuencia, los policías creen que esa instancia está obligada a preservarlos de los que ya se consideran los riesgos asociados a su profesión.

Alarma a esta investigación académica que la SSP tenga la obligación de hacerse cargo de su defensa sin distinguir los casos en que los policías hubieran cometido ilícitos, de aquéllos en que no los hubiera cometido. Podría ser consecuencia del histórico gobierno paternalista que llevó a la SSP a asumir la defensa de los policías, mientras que, por otro lado, podría entenderse como una especie de transacción mediante la cual la defensa de los policías se haría a cambio de no otorgarles las condiciones mínimas que requiere el desempeño de su trabajo. De cualquiera de estas posibilidades, su defensa sería una especie de reconocimiento de que la SSP es parcialmente responsable del deficiente desempeño de su personal.

En cuanto a los tipos de delitos por los que los policías son detenidos con mayor frecuencia son preocupantes. Por ejemplo, en la Policía Bancaria e Industrial, cuya principal tarea consiste en proteger los bienes asignados a su cuidado, el delito más común es el del robo, mientras que entre la Policía Preventiva, que realiza tareas de protección a las y los ciudadanos y de vigilar el orden público, los delitos más frecuentes son el abuso de autoridad y el cohecho. En la Policía Judicial hay una mayor participación en delitos relacionados con el crimen organizado, como el secuestro y el tráfico de drogas.¹³⁴

De cualquier forma, la problemática radica en que los sobrentendidos tienen como trasfondo la premisa de que las y los policías son delincuentes. La medida en que el número de

¹³⁴ Azaola, Elena, *Derechos Humanos y Policía*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004, p. 129.

policías consignados es considerado como un criterio válido para juzgar el avance de una gestión en materia de seguridad pública, es proporcional a que no hemos podido concebir que tengamos que invertir mayores esfuerzos en objetivos distintos que llevar a más elementos policiacos a prisión. La adecuada protección de los derechos humanos requiere no sólo de la profesionalización de quienes luchan en favor de las víctimas de las violaciones, sino también de la capacitación de los jueces en la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.

Las organizaciones de derechos humanos se enfrentan contra los abusos de la Policía pero es necesario buscar legitimidad en los propios actores a los que se sirve, mediante la labor de levantar las denuncias y formular las reformas de políticas públicas. Por otra parte, es primordial considerar que en la tarea de colaborar con la Policía, las organizaciones de derechos humanos deben mantener siempre su autonomía, porque bien puede suceder que tiempo después de los trabajos en conjunto aparezcan motivos suficientes para impulsar un proceso judicial contra las personas con las que se colaboraba, como lo pueden ser las violaciones graves a los derechos humanos. La independencia y la imparcialidad de la sociedad civil son las bases de dicha legitimidad para colaborar con las autoridades.

En suma, debe analizarse y comprenderse que las nociones de eficiencia y eficacia policiales son un terreno que la sociedad civil todavía debe repensar, porque podría plantearse que efectivamente una política poco respetuosa de los derechos humanos es más eficiente o más eficaz para ciertos propósitos (inhibición del delito e incremento de cifras de personas detenidas y condenadas, por citar algunas), “tal como sucede cuando las medidas de prevención se justifican sólo en el consenso social y no en los derechos fundamentales”¹³⁵. Es bajo este contexto que se insiste en que una mayor eficacia policial no necesariamente es respetuosa de los derechos humanos.

2.1.3 LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

La policía es, también, una organización pública, financiada por la ciudadanía y sujeta a la dirección de los órganos públicos; es una organización especializada en el uso de la fuerza,

¹³⁵ González Placencia, Luis, *La Seguridad Pública y los Derechos Humanos: sus mutuas implicaciones*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004, p. 169.

profesional porque se preocupa por mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia y, autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho y el orden social. La policía es el pilar del sistema de seguridad pública y justicia penal. El policía es por lo general el primer contacto que tiene el ciudadano con el aparato judicial del Estado. En el momento en que el ciudadano enfrenta un problema, sea delito o no, debe acudir a la policía. Se calcula que el policía de la calle pasa la mayor parte de su tiempo atendiendo problemas que realmente no son judiciales, desde dar indicaciones hasta resolver peleas entre vecinos; rara vez corre, literalmente, tras el ladrón. Por ello, la importancia de contar con una policía eficiente, bien entrenada, que comprenda su trabajo y que se vea como un servidor público.¹³⁶

La labor de la policía preventiva tiene varias características que lo hacen distinto del trabajo de otras instituciones, pues diariamente sus actividades las realiza en la calle. Esto significa que es una institución en contacto constante con los ciudadanos.¹³⁷ Bajo este contexto, las tendencias mundiales de la prevención social del delito a partir de la segunda mitad del siglo pasado han sido principalmente tres. Por una parte, surge primero la de corte social, que reconoce la criminalidad como efecto de las desigualdades sociales. Esta tendencia postula esencialmente que no hay mejor política de seguridad pública que la política social. Luego, en los años 70 surgió en el contexto anglosajón la prevención comunitaria, que durante los últimos 20 años ha sido rescatada en los países en desarrollo. Esta forma de participación ciudadana se basa fundamentalmente en la organización de quienes comparten un espacio físico, costumbres y valores para reconstruir el control social de territorio por parte de quien lo habita. Más tarde, nace la tendencia de prevención situacional o ambiental de los años ochentas. Consistente en medidas dirigidas a formas específicas de delito y a la vigilancia en espacios de concurrencia ciudadana como centros comerciales, entre otros, que tienen como principal objetivo reducir la victimización.

La experiencia internacional ha tenido que recorrer mucho camino para que pudiéramos comprender que una interacción equilibrada de estas tendencias es la mejor y más completa

¹³⁶ A la Policía Preventiva tiene la encomienda del mantenimiento del orden, la vigilancia y patrullaje, sólo puede asegurar a individuos transgresores en flagrancia, y no posee la facultad de investigar delitos pudiendo auxiliar al Ministerio Público sólo si éste lo solicita.

¹³⁷ Por la naturaleza del trabajo cotidiano el uso de la fuerza por parte la Policía Preventiva es una de las situaciones donde la discreción desempeña un papel central, ya que en un par de segundos el Policía debe determinar el nivel de peligrosidad de la situación y escoger una estrategia para resolverla y ejecutarla.

solución. Por otra parte, se han desarrollado también orientaciones respecto a los destinatarios de la intervención preventiva. Es así que la *prevención primaria* se dirige a la población en general, la *secundaria* a los grupos sociales en riesgo y la *terciaria* a aquellos que ya realizaron delitos y a sus víctimas, cuya atención es prioritaria.

Estas tendencias y orientaciones deben, además, perseguir dos metas: el abatimiento real y objetivo del delito y un cambio en la percepción sobre la seguridad, factores que no siempre se corresponden. Una buena percepción sobre la seguridad contribuye decisivamente a la convivencia armónica de la sociedad. Concisamente, el camino andado por otros países en materia de prevención del delito enseña que es necesaria una red del Estado para dar atención integral a la problemática causal del delito.

En México, la prevención del delito se instrumenta desde el poder Ejecutivo mediante la Secretaría de Seguridad Pública, que coordina los esfuerzos de prevención a nivel federal y también tiene el control de la Policía Federal Preventiva. En estos términos, la prevención del delito se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Siendo un área que por lo general lo maneja la policía preventiva, ya sea federal, estatal o municipal. La forma más razonable de ello es la vigilancia policial de los espacios públicos. También se consideran dentro del esquema de prevención los programas coordinados con otras instituciones como, por ejemplo, las campañas contra la drogadicción; los retenes en las carreteras para identificar a conductores intoxicados o portando armas; las campañas para fomentar una cultura de legalidad; los programas de atención a grupos vulnerables a cometer delitos (jóvenes) o a ser víctimas (mujeres).¹³⁸

“Los resultados en el combate a la delincuencia que hasta ahora se han alcanzado son insatisfactorios tanto para la sociedad como para el Gobierno Federal. Ambos, han podido ser testigos de que se ha registrado un incremento en actividades delictivas por organizaciones criminales con mayor complejidad operativa; de que la persecución del delito en los ministerios públicos es insatisfactoria y el número de consignados es mínimo en comparación con las denuncias presentadas; de que la atención a los ciudadanos en los ministerios públicos es deficiente y desincentiva la denuncia de los delitos. En

¹³⁸ La Prevención de conductas antisociales y delito, en términos estrictos se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones de la Ley. Esta labor recae en la Policía Preventiva, que vigila los espacios públicos y hace recomendaciones a los ciudadanos para evitar ser víctimas de un delito.

suma, la justicia y la seguridad pública necesaria para la estabilidad y la paz social son visiblemente insuficientes y de baja calidad”.¹³⁹

Dicho reconocimiento se centra en la incidencia delictiva, o sea, en los posibles hechos delictivos denunciados o que llegan a conocimiento de las autoridades, de alrededor de un millón y medio por año. Mientras el narcotráfico y la portación de armas de fuego de uso reservado y exclusivo de las fuerzas armadas son los delitos más numerosos del fuero federal (competencia del gobierno central), el robo en sus diferentes modalidades y las lesiones, junto con daño a la propiedad ajena, ocupan los primeros lugares en las estadísticas delictivas del fuero común (competencia de las entidades federativas).

A los fríos números de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común y Federal (vea la Tabla 9), se suma la denominada cifra negra: es decir, la masa de delitos que no llega a conocimiento de las autoridades y que, por ende, no queda registrada en la estadística oficial, que en promedio nacional se estima del orden de 88 por ciento;¹⁴⁰ en otros términos, de cada cien delitos que se cometen en México, sólo doce llegan a conocimiento de las autoridades. Asimismo, en promedio, el 54 por ciento de la población en México se siente insegura.¹⁴¹

¹³⁹ Ver; http://www.htm.PGR.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf

¹⁴⁰ Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005; en, <http://www.icesi.org.mx>

¹⁴¹ Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005; en, <http://www.icesi.org.mx>

Tabla 9 Posibles Hechos Delictivos Denunciados en los Fueros Federal y Común, 2000-2007^{1/}

Concepto	Datos anuales Observado							Enero-junio ^{p/}		Var. % anual
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^{p/}	2006	2007	
INCIDENCIA DELICTIVA										
Delitos denunciados por cada 100 000 habitantes^{2/}										
Total	1 442.78	1 516.76	1 502.37	1 488.14	1 461.97	1 448.06	1 481.7	731.8	766.5	4.7
Fuero federal	83.08	74.32	73.14	79.64	79.16	86.13	104.5	44.4	64.6	45.5
Fuero común	1 359.70	1 442.44	1 429.23	1 408.51	1 382.81	1 361.93	1 377.2	687.4	701.9	2.1
Promedio diario de delitos denunciados										
Total	3 880.5	4 143.7	4 153.5	4 158.6	4 114.4	4 123.9	4 257.4	4 239.5	4 480.2	5.7
Fuero federal	223.4	203.0	202.2	222.5	222.8	245.3	300.4	257.3	377.6	46.8
Fuero común	3 657.0	3 940.6	3 951.3	3 936.1	3 891.6	3 878.6	3 957.1	3 982.1	4 102.7	3.0
Total de delitos denunciados	1 420 254	1 512 448	1 516 029	1 517 899	1 505 860	1 505 211	1 553 955	767 343	810 919	5.7
Fuero Federal	81 781	74 113	73 803	81 230	81 539	89 530	109 629	46 580	68 339	46.7
Contra la salud	24 212	23 232	23 588	28 645	28 715	38 903	58 066	21 597	41 353	91.5
Portación de arma de fuego	16 765	16 271	16 080	15 123	14 145	13 719	13 331	6 908	6 869	-0.6
Instituciones bancarias y de crédito	596	417	318	442	576	977	2 751	838	1 224	46.1
Violación a la Ley General de Población	1 931	1 821	1 568	2 020	2 364	2 024	1 789	966	799	-17.3
Ataque a vías generales de comunicación	1 797	1 763	1 813	1 394	1 361	1 013	1 350	600	633	5.5
Servidores públicos	1 304	1 381	1 401	1 596	1 803	1 319	1 846	854	920	7.7
Asociación delictuosa	48	27	10	32	17	6				
Fiscales	1 271	1 526	1 530	2 178	1 669	1 987	1 955	923	881	-4.6
Otros delitos	33 857	27 675	27 495	29 800	30 889	29 582	28 541	13 894	15 660	12.7
Fuero Común^{3/}	1 338 473	1 438 335	1 442 226	1 436 669	1 424 321	1 415 681	1 444 326	720 763	742 580	3.0
Robo	509 729	535 964	514 551	515 122	514 922	515 916	541 889	264 656	288 817	9.1
Lesiones ^{4/}	253 525	258 783	253 972	247 906	246 338	239 166	239 448	120 685	121 366	0.6
Homicidio ^{4/}	31 669	31 185	29 140	28 330	26 530	25 780	27 357	13 524	13 775	1.9
Daño en propiedad ajena	126 743	140 890	151 477	146 985	152 118	153 706	159 741	79 619	79 907	0.4
Violación	13 264	12 971	14 373	13 996	13 650	13 550	13 953	7 107	6 885	-3.1
Secuestro	591	505	433	413	323	325	601	221	369	67.0
Fraude y estafa	48 133	52 361	60 122	61 970	59 956	56 822	57 002	29 064	28 361	-2.4
Abuso de confianza	21 708	22 523	24 073	2 4078	22 436	22 372	22 448	11 345	11 100	-2.2
Otros delitos	333 111	383 153	394 085	397 869	388 048	388 044	381 887	194 542	192 000	-1.3

^{1/} La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

^{2/} Datos elaborados a partir de las nuevas proyecciones de población del Consejo Nacional de Población, con base en los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2000= 98 438 557; 2001= 99 715 527; 2002= 100 909 374; 2003= 101 999 555; 2004= 103 001 867; 2005= 103 946 866; 2006= 104 874 282; 2007= 105 790 725 habitantes.

^{3/} Los datos del año 2005 fueron actualizados por las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas.

^{4/} El concepto de lesiones así como el de homicidio, comprende delitos culposos y dolosos.

^{p/} Cifras preliminares. Las cifras del fuero común de 2006 se encuentran en proceso de validación por parte de las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas, se realizó una estimación para el segundo semestre en el estado de Tabasco. En 2007 se realizó una estimación en aquellas entidades que no han suministrado información.

^{n.a/} No aplicable.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, con base en datos de la PGR y de las procuradurías generales de justicia de los estados y del Distrito Federal.

La seguridad preocupa a todas las autoridades. Con la reforma del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se integró a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad en esa tarea. Este Consejo trabaja para que la seguridad tenga la más alta prioridad presupuestal y eficacia en sus resultados. Sin embargo, como se observó en la tabla 9, el sistema de planeación y control de la Policía federal Preventiva es inadecuado ante los posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común del año 2000 al 2006. La variación anual del total de los delitos denunciados es de 5.7%, lo que representa un aumento

constante del índice delictivo a pesar de que el presupuesto para combatirlo fue incrementado en miles de millones de pesos.¹⁴²

Al resultar insuficientes las autoridades en materia de seguridad, la participación ciudadana es vital no sólo por que el ciudadano tiene derecho a ser tomado en cuenta, sino porque hay una relación estrecha entre el ciudadano y el control efectivo de la criminalidad. Su papel en la prevención del delito es decisivo, los ciudadanos pueden ayudar a disminuir el delito o permitir que se convierta en un estilo de vida; es por ello que deben comprometerse con las políticas del Gobierno, responsabilizándolos de la calidad de vida de su localidad.

Es por ello que la capacitación, el entrenamiento y la profesionalización de los policías son temas primordiales para garantizar el desempeño pleno de las funciones encomendadas, si bien es imposible el diseño de una estrategia *a priori* para cada situación. Cuanto más capacitado está el Policía existe una mayor confiabilidad de la reacción a cualquier tipo de escenario y como utilizará su discrecionalidad de manera legal y adecuada.

Se ha mencionado que a la policía le corresponde realizar acciones dirigidas a prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas, así como mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública. Pero también, la Policía Preventiva debe fomentar la cultura de la prevención del delito mediante la implementación de las siguientes líneas de acción:

- Acercamiento ciudadano.
- Análisis de la incidencia delictiva.
- Profesionalización del personal policial.

Estas medidas se reflejan mediante programas permanentes, ciudadanos, operativos y presencia policial y sobre todo una estrecha relación con la comunidad. En ocasiones la participación ciudadana se ve entorpecida no sólo por falta de voluntad política. Tener una estrategia de comunicación con los ciudadanos no es lo mismo a participación ciudadana. En materia de Seguridad Pública, la relación Gobierno-Ciudadanía no es muy fuerte, debido a la

¹⁴² Cuarto Informe Presidencial 2004, Vicente Fox: “Este año, incrementamos los recursos del Sistema Nacional de Seguridad en mil millones de pesos sobre lo presupuestado. Además, estamos proponiendo en el presupuesto, duplicar el presupuesto de seguridad para el año 2005; sin embargo, estos recursos son aún insuficientes para erradicar a la delincuencia y al crimen organizado”.

mala imagen que tiene el policía ante el ciudadano que impide el acercamiento y la generación de confianza mutua. Aun así, existen mecanismos de participación ciudadana; ya sea dentro de universidades, centros de investigación, organismos no gubernamentales y cámaras de comercio.

En consecuencia, con este argumento el Presidente Vicente Fox Quesada expresó durante la inauguración de los trabajos del III Congreso Nacional de Prevención Social del Delito (2005), que gobierno y sociedad deben hacer de la prevención la piedra angular de la estrategia nacional de seguridad pública. Se trataba, en su opinión, de crear una nueva cultura de la prevención; se trata no sólo de combatir el delito una vez realizado, sino de vigilar, disuadir y evitar. Era necesario reiterar que la cultura de la prevención es una política de Estado. Por lo tanto, es necesario también que desde la familia, en las escuelas y en la vida pública, se fomente una cultura de valores, de respeto a las leyes para construir una ciudadanía participativa y responsable. En donde principalmente los padres de familia, maestros y medios de comunicación deben concientizar a los niños y jóvenes sobre el respeto a las leyes e instituciones. Es decir, fortalecer la alianza entre la familia y el Estado. Es importante también establecer mecanismos ágiles y confiables para facilitar la denuncia ciudadana con el fin de crear una red en la que todos queden protegidos al ejercemos la fuerza pública para garantizar las libertades y el Estado de Derecho. “La prisión es el único destino posible para los criminales”¹⁴³.

Posteriormente, en el 2006, a efecto de dar prioridad a la atención de grupos de mayor vulnerabilidad, como los niños y jóvenes, particularmente a los que se encuentran en situación de abandono, a las mujeres, los indígenas y los migrantes, el Consejo Nacional contra las Adicciones en conjunto con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Educación Pública, convocaron a la Primera Conferencia Internacional de Prevención Social del Delito y de las Adicciones, para promover el intercambio de experiencias en la materia, conocer intervenciones desarrolladas y ubicar

¹⁴³ III Congreso Nacional de Prevención Social del Delito, Presidente Vicente Fox Quesada, México, 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16772>

en su debido contexto las principales dificultades para su aplicación así como establecer lineamientos mexicanos generales para la prevención de las adicciones.¹⁴⁴

Lineamientos generales para la prevención de las adicciones en México:

- a. Todos los programas preventivos deben fundamentarse en modelos basados en la ciencia, contar con marco conceptual, metodología, materiales de apoyo y esquemas de evaluación.
- b. Los programas deben diseñarse de acuerdo con su población objetivo e incorporarla en su diseño, así como en sus fases de operación, desarrollo y evaluación.
4. Los programas deben abordar el fenómeno desde una perspectiva global, considerando todas las sustancias que puedan ser objeto de abuso y dependencia, legales e ilegales.
5. El personal operador de programas debe capacitarse en forma constante, además de conocer la realidad social de su comunidad y las mejores formas de abordaje.
6. Los programas deben dirigirse a fortalecer factores protectores y a inhibir factores de riesgo.
7. Todos los programas deben ser interactivos, integrar aspectos de género, además de buscar sustentabilidad a largo plazo, y empoderar a las comunidades para que trasciendan administraciones gubernamentales y situaciones de coyuntura.
8. Cuando los programas incluyan educación sobre drogas, deben considerar a la población objetivo, ser interactivos y basarse en la ciencia.
9. Todos los programas deben ser transparentes en sus evaluaciones, rendir cuentas a su población objetivo y ser congruentes con las políticas públicas y leyes vigentes en el país, las entidades federativas y las localidades donde se instrumentan.
10. Toda campaña preventiva en medios de comunicación debe formar parte de programas nacionales o locales, y basarse en conocimientos científicos y experiencias probadas,

¹⁴⁴ El embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, hizo un llamado a reforzar las medidas de prevención social del delito y de las adicciones, ya que advirtió sobre el incremento en el uso de sustancias ilegales entre los jóvenes de ambos países. Al participar en la primera Conferencia Internacional Prevención Social del Delito y de las Adicciones, afirmó que en México la edad de inicio en las drogas es de 10 años, mientras en su país el consumo de marihuana en el grupo de edad de los 13 años creció dramáticamente en la última década. En su turno, el procurador general de la República, Daniel Cabeza de Vaca, afirmó que México requiere más que nunca de auténticas políticas de Estado en materia de prevención social del delito, que protejan a los sectores más vulnerables que sensibilicen a la población y salvaguarden la legalidad. Pidió a ciudadanos a unir esfuerzos con las autoridades en campañas preventivas y la difusión de la cultura de la legalidad, además de privilegiar la denuncia.

cuidando de no estigmatizar a los abusadores o dependientes de sustancias ni promover el alarmismo mediático.

11. Los programas preventivos deben promover proyectos locales, la formación de redes comunitarias, particularmente entre los jóvenes y el fortalecimiento de los vínculos entre sociedad civil y gobierno.¹⁴⁵

Finalmente, frente al desafío actual, hay que señalar que no sólo se requiere voluntarismo y buenos deseos, aunque éstos sean estimulantes, para remontar el déficit en el tratamiento de la seguridad pública. Para que esto suceda, tenemos que quitar de su apatía a los contenedores sociales (educación, salud, empleo, deporte, cultura, etcétera.), creando un sistema unificado de todas las áreas no penales, para que proceda de manera sistémica y planificada.

Desde 1996, en México existe el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya función central es el combate reactivo a los delitos, el cual tiene su legitimidad y su razón de ser; sin embargo, el faltante para una política integral, es el Sistema Nacional de Prevención Social del Delito, cuya función sería crear las condiciones para evitar la consecución de los delitos. La Prevención Social del Delito, es una necesidad y al mismo tiempo una utopía. Es una necesidad, porque seguir por la vía únicamente punitiva, es seguir rodeando el punto central; por otro lado, es una utopía para quienes ven a la seguridad pública sólo como un mero conflicto entre policías y ladrones; y por ello, un negocio jugoso y rentable.

En este sentido, el gran error que se comete en México es creer que la policía puede prevenir el delito, cuando sólo es presencia; la prevención es social y se centra en el combinado de factores que evitan que el ciudadano delinca. Si bien con el ex presidente Vicente Fox Quesada, logró colocar el tema de la prevención social del delito y en la práctica sólo hizo políticas públicas menores, con el actual presidente Calderón, no hay términos medios, es un Gobierno que cree en la rendición de la prevención. Prueba de ello, es que el presupuesto que destina para los derechos humanos y la prevención del delito, que es una ganga, frente al volumen de recursos que destina a la parte coercitiva. “Peor aún, el presidente Calderón y su gabinete de seguridad conciben la seguridad pública como una

¹⁴⁵ *Pronunciamento de la Primera Conferencia Internacional de la Prevención Social del Delito y de las Adicciones en Materia de Prevención de Adicciones*, en Liberaddictus, A.C., México, 2006, <http://www.liberaddictus.org/Pdf/0912-93.pdf>

acción sólo del Estado para enfrentar la criminalidad, manteniéndonos en un horizonte peligroso y en serias posibilidades de entrar a un proceso de crisis de gobernabilidad”¹⁴⁶.

2.2 FUNCIÓN DE DISUASIÓN

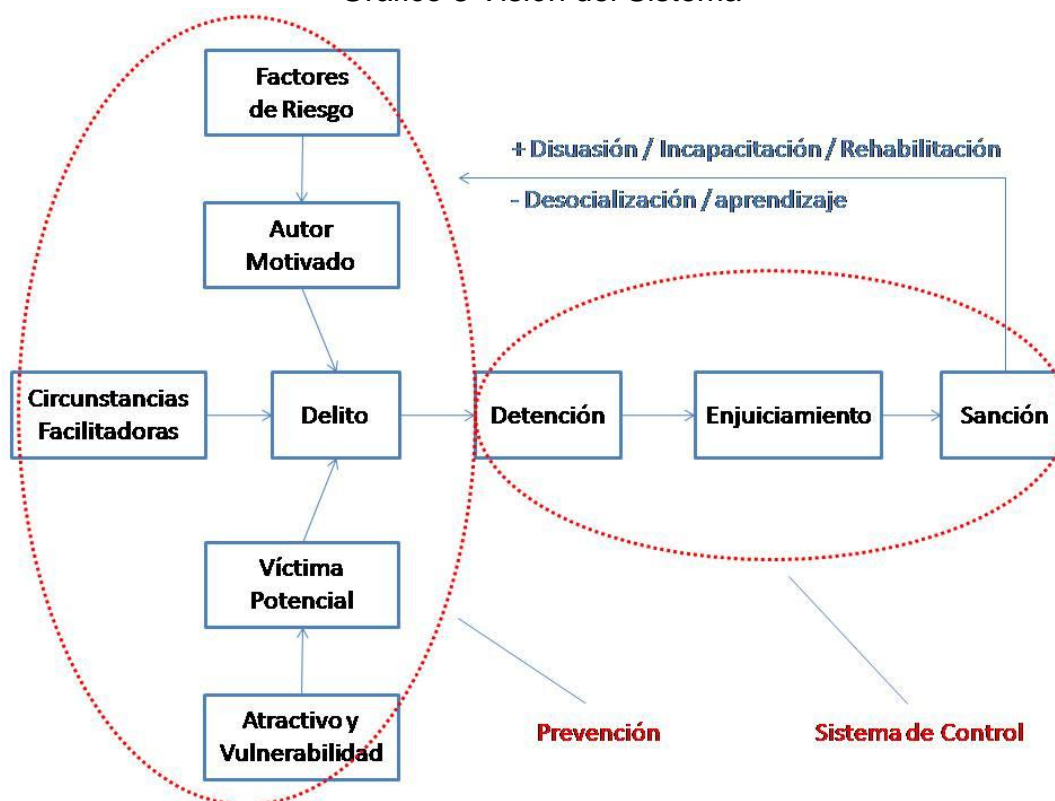
La prevención es fundamental para el estudio del delito. Además, existe un elemento altamente efectivo denominado disuasión. Ocasionalmente ambos conceptos (Prevención y Disuasión) pueden confundirse. Para diferenciarlos, expliquemos que el delito se previene trabajando activamente para eliminar las causas sociales que lo originan (por ejemplo, la falta de educación, trabajo, oportunidades, entre otras). *Prevenir* es evitar que el individuo tenga predisposición, necesidad o gusto por delinquir. Por otra parte, *Disuadir* consiste en evitar, al instante, el acto del delito.

Desde hace mucho tiempo el debate público se centra en la prevención, pero no se hace nada en lo concerniente a la disuasión. Dentro del ámbito del control social y la disuasión de las prácticas delictivas (refiérase a la Visión del Sistema en el gráfico 3) existe una corriente proveniente de Estados Unidos y de creciente influencia en Chile sobre todo en la medición de efectividad de programas antidelinuencia, cuyo máximo exponte es Gary Becker¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Peñaloza, Pedro, *Un error confiar prevención del delito a la policía*, 13 de noviembre de 2007, México, Organización Editorial Mexicana, <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n488365.htm>

¹⁴⁷ Premio Nobel de Economía en 1992.

Gráfico 3 Visión del Sistema



Fuente: *Prevención Social del Delito y la Violencia en Jóvenes*, Fundación Paz Ciudadana, Conferencia de Prensa 5 de octubre de 2004, <http://www.afuse.cl/Biblioteca/Documentos%20Tecnicos/prevencion%20social%20y%20violencia.pdf>

Gary Becker afirma que los delincuentes no tienen una forma distinta de razonar, puesto que analizan su comportamiento en función de las oportunidades potenciales a que se enfrentan y que esto lo realizan a través de un razonamiento de ganancias-pérdidas, con el fin de maximizar las utilidades de sus decisiones. Con ello no se dice que los delincuentes realicen un cálculo estadístico para determinar su accionar, sino que miden los riesgos y posibles ganancias o pérdidas económicas.

La teoría de Becker analiza el comportamiento delictivo como una respuesta a las oportunidades de los potenciales delincuentes, los cuales quedan dentro de un contexto específico de un alto aprendizaje delictivo, de necesidades y carencias económicas, contextos sociales de riesgo y donde se observa una gran impunidad, se les presenta como atractiva la opción de delinquir por las posibles utilidades. Principalmente, el balance de la decisión criminal radica entre los grandes beneficios económicos obtenidos del delito y de los posibles costos dados principalmente por la probabilidad de ser arrestado, la probabilidad de ser sentenciado, la dureza de las penas y otros asociados a creencias religiosas o éticas.

El modelo de Becker se grafica y explica a sí misma de la siguiente manera:

$$E (C) = P * Prob (A) * Prob (S/A)$$

Donde:

E (C) = Costo Esperado de Delinquir.

P = Pena.

Prob (A) = Probabilidad de Arresto.

Prob (S/A) = Probabilidad Condicional de Sentencia dado el Arresto.

Este modelo contribuye de gran forma a la comprensión de la manera en que los delincuentes llevan a cabo sus actos ilícitos y la manera en que el control de estas actividades incide en la realización futura de las mismas. Esto ha logrado que se considere al sistema penal no sólo como un ente retroactivo que condena sólo hechos pasados, sino que además se lo posiciona como una instancia susceptible de modificar la conducta futura de los potenciales delitos. Un ejemplo de esto es lo observado en sociedades en contextos de precariedad económica, donde la tasa de delitos económicos tiende a subir considerablemente, en las cuales se produce un clima de mano dura y donde aparte de los programas de represión, existe una tendencia a endurecer la legislación y acelerar los procedimientos penales, lo que trae en términos de Becker una baja en la tasa de delitos y un alza considerable en la población penal. Los movimientos en las tasas penales y su relación con los cambios en los sistemas penales y variables económicas como tasas de desempleo y crecimiento económico establecen la correlación entre dichas variables.

La hipótesis de disuasión de Becker se observa al analizar el aumento en la inversión en seguridad, dotando de mayor número y tecnología a las policías, donde se produce un efecto positivo sobre la eficiencia policial y con ello un efecto negativo sobre la tasa de criminalidad, bajando los índices delictivos. Además, se presentan las relaciones entre mayor instrucción y menor inclusión en prácticas ilícitas, así como también que el desempleo tiene un impacto proporcional en la tasa de criminalidad, aumentando la segunda cuando la primera variable se incrementa.

Además de lo mencionado en cuanto a Prevención y Disuasión; la Seguridad Reactiva¹⁴⁸ procurará contrarrestar todos aquellos riesgos o amenazas que, en un momento dado, rebasan la capacidad de las políticas de desarrollo del Estado para generar condiciones de bienestar (gráfico 4). Consecuentemente, la acción del Estado debería orientarse a identificar las relaciones negativas -riesgos y amenazas- que actúan contra las vulnerabilidades existentes, y definir medidas para contrarrestarlas. En este caso, la política estatal de seguridad sería distinta de la política de desarrollo, en la medida en que no atiende la generación de condiciones de bienestar, sino a la contención de riesgos o amenazas a éste.

Gráfico 4 Política de la Policía Preventiva de Quintana Roo para los Robos a Mano Armada.



Prevenir es
Evitar que se consiga
el arma para el robo



Disuadir es
Si se consiguió el arma,
evitar que se utilice.



Reaccionar es
atrapar inmediatamente a
quién robó a mano armada.

En México, la práctica de la disuasión no concuerda con la teoría mencionada. Pareciera que la disuasión toma una conceptualización distinta o bien conlleve una connotación política de represión autoritaria. Por ejemplo, en el 2006, antes de la toma de posesión de la presidencia de México por Felipe Calderón Hinojosa, el gobierno federal capacitó en instalaciones militares¹⁴⁹ a grupos de "disuasión" con el propósito de detener a los líderes (a quienes se acusaría del delito de rebeldía) de los movimientos de resistencia civil y su posterior desarticulación de dichos grupos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Arévalo de León, Bernardo, *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales*, Tomo I, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002. P. 95.

¹⁴⁹ Instalaciones de Guanajuato y la base aérea de Santa Lucía, en el estado de México.

¹⁵⁰ Castillo García, Gustavo, *Capacita el gobierno a grupos de 'disuasión' tipo halcones*, *La Jornada*, 31 de agosto de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/31/index.php?section=politica&article=003n1pol>

El objetivo fue trazado en base al análisis de inteligencia elaborados principalmente por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y el Cisen (éste en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública federal), donde concluyeron en la necesidad de crear grupos que realizaran tareas estratégicas de investigación, disuasión y detención, pero ajenos al Ejército Mexicano.

La SEDENA le dejó el informe de inteligencia al entonces presidente Vicente Fox Quesada para que decidiera si utilizar al Ejército o acogerse a la recomendación de que sólo los grupos creados, auspiciados por la AFI y la SSP federal, serían los encargados de las aprehensiones. Finalmente, se decidió por la “disuasión” mediante los grupos sugeridos. Por lo que el operativo contempló que los integrantes de las mencionadas brigadas de disuasión no utilicen armas de fuego, que realicen detenciones de manera selectiva lo más discretas posible y, en dado caso, apoyados con gases lacrimógenos y otros químicos que afectan las vías respiratorias de sus oponentes, según fuentes anónimas de la SSP.

Fueron “capacitados” unos mil doscientos hombres¹⁵¹, con estudios mínimos de bachillerato y divididos en grupos -dos adscritos a la Policía Federal Preventiva (PFP) y dos más a la Agencia Federal de Investigación (AFI)-, habiendo sido contratados bajo la condición de mantener en absoluto secreto la existencia de estas brigadas.¹⁵²

2.2.1 INSTITUCIONES POLICIALES

Las instituciones policiales mexicanas son las garantes del Estado de Derecho, la seguridad del ciudadano y las vigilantes del orden público. En los orígenes internacionales de las policías, los magistrados y militares eran los responsables de mantener la ley y el orden en las ciudades. El Imperio Romano hacía un uso razonable y efectivo de la aplicación de la ley hasta la caída del imperio. Hacia los principios del Siglo V, vigilar se convirtió en una función de los clanes de jefes de Estado. Lords y nobles eran los responsables de mantener el orden en sus tierras, designando en ocasiones a un alguacil como encargado de hacer cumplir la

¹⁵¹ Jóvenes con estudios de preparatoria o superiores sin completar, y sin actividades profesionales, conformaran unidades especializadas para combatir de manera “discreta acciones que pongan en riesgo la gobernabilidad en la capital del país, así como otras zonas consideradas de alto riesgo”.

¹⁵² A los cursos de capacitación, impartidos por militares en retiro y activo, no sólo asisten los reclutados, sino también los jefes regionales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

ley. En 1663, Londres contrató custodios para resguardar sus calles en las noches, aumentando la seguridad que brindaban los alguaciles, en un comienzo haciendo uso de la fuerza. Ésta práctica fue muy difundida por todo el Reino Unido. Por lo que, el día 30 de junio de 1800, las autoridades de Glasgow, Escocia consiguieron pasar de la acción policial de Glasgow a la Policía de la Ciudad de Glasgow. Éste fue el primer servicio profesional de Policía en el país y diferente a las anteriores aplicaciones de la ley; lo que rápidamente fue copiado en otras ciudades.¹⁵³

Posteriormente, en 1829, la legislación de la Policía Metropolitana dependió del parlamento, permitiendo a Sir Robert Peel, secretario de asuntos internos, fundar la Policía Metropolitana de Londres, reconocida por ser la primera policía organizada con fuerzas civiles. Convirtiéndose en el nuevo modelo para las fuerzas policiales de otros países, incluidos los Estados Unidos. El primer servicio policial fuera del Reino Unido fue en Gibraltar, con la formación del Gibraltar Police en 1830. En 1721, se forman los Mossos d'Esquadra en Cataluña, al noreste de España. En 1834, se forma la Policía de Toronto en Canadá, una de las primeras fuerzas policiales de América. Dentro de los Estados Unidos, dos de las primeras fuerzas policiales de tiempo completo, fueron el Departamento de Policía de Boston, fundada por Joseph Osier en 1839; y el Departamento de Policía de Nueva York en 1845.¹⁵⁴

En México, el primer cuerpo policiaco nació a finales del siglo XIX en la ciudad de México. La Policía Mexicana, desde entonces, se ha convertido en una institución mítica. En general, el mundo cotidiano de la Policía es un mundo desconocido para la ciudadanía. Sin embargo, es la institución más captada en la literatura, el cine y, comúnmente, en los medios de comunicación. La imagen de la Policía en los medios de comunicación tiene una importancia central para manifestar la idea de una sociedad gobernada por el imperio de la ley. Esa imagen es vital como apoyo a la autoridad policial, legitimándose.¹⁵⁵

¹⁵³ Organización Fuerzas de Elite, *Resumen de la Historia de la Policía*, consultado el 22 de febrero de 2008, <http://fuerzaesp.org>

¹⁵⁴ Organización Fuerzas de Elite, *Resumen de la Historia de la Policía*, consultado el 22 de febrero de 2008, <http://fuerzaesp.org>

¹⁵⁵ Reiner, Robert, *The politics of the police*, Modern Law Review, vol. 65, número 6, 1992. P. 172.

En la medida que una sociedad está más dividida es más conflictiva y por consiguiente es importante que la imagen que reflejan la literatura, el cine y los medios de comunicación sea acorde con la realidad, y no como sucede, que es a la inversa de las estadísticas y datos de la investigación científica sobre la realidad del delito y del trabajo policial. El delito está sobrerrepresentado en las formas más violentas, en los casos esclarecidos, en la fase judicial, y con delincuentes adultos. También, el trabajo policial aparece reflejado en torno a la delincuencia y no entorno a las tareas de mantenimiento del orden cotidiano, que constituyen la mayoría de la actividad policial. Esta visión sobre la delincuencia favorece una sensación de inquietud por la seguridad ciudadana y, por otra parte, una imagen de eficacia policial. Con ello, todo contribuye a crear una sensación de orden y justicia que legitima la actividad de la Policía y del sistema penal en general.

En cambio, actualmente, en los países avanzados la Policía está siendo víctima de su propio mito social. La Policía debe realizar funciones de mantenimiento cotidiano del orden y ofrece servicios a la población. No obstante, la mayoría de los policías creen que el trabajo policial “real” consiste en aplicar la ley y detener la delincuencia. Los otros trabajos de mantenimiento del orden cotidiano son considerados secundarios, sin apreciar del todo su importancia como factor de prevención de posibles situaciones de delincuencia.

Partiendo de este mito, la sociedad establece que la Policía tiene como función principal la tarea de la lucha contra la delincuencia. Pero el objetivo de acabar o reducir la delincuencia está fuera de las posibilidades reales de la Policía porque es difícil controlar los factores que la producen. Por otra parte, se piensa en la delincuencia común, en delitos sin víctima o en la oportunista, pero también existe la delincuencia de las organizaciones, de las profesiones, la delincuencia política, la profesional o el delito organizado entre otras. La estructura de las organizaciones policiales hace más fácil afrontar un tipo de delincuencia más que otra. La Policía ha podido mantener el mito en la medida que la delincuencia se mantenía dentro de un parámetro, mientras había dinero suficiente para compensar su crecimiento con ampliaciones de medios y plantillas, y mientras la seguridad no pasó a ser tema social y político de primer orden. Llegados los años ochenta los factores de inseguridad cambiaron y la Policía entró en una crisis de eficacia y de legitimidad.

El primer factor de dicha crisis es el aumento de las tasas de delincuencia. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, los años setenta elevan las estadísticas de delincuencia de forma importante al tiempo que decrecen las tasas de esclarecimiento. La cifra de un millón de delitos en 1964 se multiplica por dos en diez años, llegando a los cinco millones de delitos en 1990. En 1990 y 1991, la delincuencia crece interanualmente un 17 y 16 por ciento respectivamente. El crecimiento de la delincuencia en España es todavía más acusado, a pesar de que las tasas de delitos por 100.000 habitantes están todavía alejadas de las inglesas y también su impacto político. En 1975 la Policía registra 132.476 delitos. Esa cifra se ve multiplicada casi por ocho en 1989, apreciándose 1,038,966 registros delictivos. En la década de los noventa existe un estancamiento y ligero decrecimiento en los delitos, pero no así en las faltas. El aumento de las desigualdades o fenómenos como la inmigración masiva y el delito organizado harían que el “estancamiento” no durara mucho más tiempo.¹⁵⁶

Entrando en las estadísticas policiales, éstas resultan problemáticas porque no ingresan la denominada “cifra oscura”, la delincuencia real. Los datos dependen de la denuncia ciudadana y del crecimiento del control policial. Sin embargo, los estudios de victimización contemporáneos muestran que existen razones para creer en un crecimiento, aunque más moderado, de la delincuencia real. Pero más importante que el crecimiento de la delincuencia es el hecho de que ésta se convierte en una cuestión social y política de primer orden.

Para estudiar la violencia actual también se deben incorporar nuevos factores que surgen o se redescubren. Entre dichos factores están los problemas que la globalización económica genera en las sociedades, y que en lo inmediato ha fomentado el crimen organizado, que se caracteriza recientemente por la presencia de bandas criminales nacionales e internacionales.

La OEA razona la existencia de una distancia considerable entre la capacidad operativa de los gobiernos y los compromisos prometidos, debido a las debilidades institucionales para su cumplimiento. A pesar de la voluntad expresada en gran cantidad de acuerdos, la implementación y eficacia se dificulta por la escasez de recursos financieros y humanos; una cobertura insuficiente de instituciones policíacas, sistemas de justicia y legales no adoptados

¹⁵⁶ Datos obtenidos de Torrente Robles, Diego, *Prevención del delito y futuro policía*, RIES, España, p. 87.

para enfrentar las nuevas amenazas, principalmente el terrorismo y el crimen organizado; corrupción; tecnología atrasada; y, debilidad de los controles fronterizos y migratorios.

En este sentido, Manuel Alcántara Sáez concuerda en que los actuales poderes legislativos en América Latina enfrentan retos graves de seguridad pública, carcelaria y de justicia debido a que la democracia aún no está arraigada y los índices de desarrollo son precarios. Es decir, la justicia y la policía en Latinoamérica son incompetentes a consecuencia de la poca inversión en estos rubros, lo que imposibilita su ejecución correcta.¹⁵⁷

De la problemática planteada, además debemos destacar a la impunidad y la corrupción como los factores de inseguridad diluidos en los cuerpos policiales, jurídicos y en todos los estratos sociales, que no son exclusivos de los países no desarrollados.¹⁵⁸ La corrupción forma parte invariable de las estrategias globales del crimen organizado y en muchos casos de las estructuras financieras mismas de gran número de países del primer mundo, es decir, de los beneficiarios de los esfuerzos mundiales.

En este sentido, una de las principales debilidades de la administración federal anterior a la del presidente Fox fue la falta de un sólido mecanismo institucional para fortalecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública. A partir de esto, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) fue creada el 30 de noviembre de 2000, por medio de un acuerdo entre el mandatario entrante y saliente. La nueva Secretaría de Seguridad Pública se concibió como el brazo del Poder Ejecutivo federal para prevenir el delito y contribuir al combate del crimen organizado, mediante una perspectiva nacional basada en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Dr. Manuel Alcántara Sáez (Universidad de Salamanca), *Seminario Seguridad y Gobernabilidad en América Latina*, en la Universidad de Quintana Roo el día 6 de marzo de 2007.

¹⁵⁸ Por ejemplo, la droga o los autos robados en México llegan sin grandes dificultades al mercado de Estados Unidos, Europa, Rusia, Asia, África, etc.

¹⁵⁹ La policía mexicana se desempeña dividida en tres niveles y tiene dos funciones: la Policía Municipal, Estatal y Federal, aunque las municipales y estatales son policías preventivas, apoyadas por la Policía Judicial, también existen dos órganos de carácter federal que son la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y su principal misión es garantizar la integridad y derechos de las personas, prevenir delitos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en zonas consideradas de jurisdicción federal, como edificios del gobierno federal, zonas arqueológicas, ríos, lagos, presas, lagunas, etcétera, y en las zonas urbanas cuando así lo solicite la autoridad local. Así como la Agencia Federal de Investigación (AFI), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual es una Policía Investigadora de delitos federales.

En el sexenio foxista, las tareas entorno al Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006 coadyuvaron en garantizar la libertad de la población en apego al estado de derecho. De manera concurrente participaron en el combate integral del tráfico ilegal de drogas, la delincuencia organizada y el mantenimiento del orden interno: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (MARINA), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Dicho Programa Nacional de Seguridad Pública fue aplicado con un porcentaje promedio del 17 por ciento respecto del Producto Interno Bruto del país, según se detalla a continuación en la tabla 10 de la Evolución del Gasto Programable del Programa de Seguridad Pública 1997- 2006¹⁶⁰ que representa como la función de la prevención corresponde, sin importar el presupuesto, a el “mito de la policía”.¹⁶¹

Tabla 10 Evolución del Gasto Programable del Programa de Seguridad Pública 1997- 2006 (Millones de pesos)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Programa Nacional de Seguridad Pública	2,044.4	3,779.3	9,777.6	10,987.3	13,483.4	11,456.6	10,109.5	11,360.7	13,279.0	15,698.9
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. (FASP)**			4,715.0	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0
Secretaría de Gobernación	2,044.4	2,276.2	2,196.0	3,671.8						
Secretaría de Seguridad Pública***					5,115.4	6,343.0	5,649.2	6,397.6	6,853.7	9,226.7
Procuraduría General de la República		1,382.1	1,376.6	1,451.6	1,681.6	224.4	200.4	200.8	267.1	150.0
Secretaría de la Defensa Nacional			1,400.0	400.0	650.0	1,429.2	1,207.1	987.9	1,049.8	1,197.0
Secretaría de Marina		121.0	90.0	250.0	250.0	250.0	319.8	274.4	108.4	125.2
Relaciones Básicas										
Gasto del Programa Nacional de Seguridad Pública / Gasto Programable %	0.27	0.46	0.96	0.88	1.02	0.77	0.61	0.63	0.67	0.80
Gasto Per cápita (Pesos constantes de 2006)	90.0	139.6	321.1	324.9	376.5	299.1	243.2	254.5	282.1	322.5
Como porcentaje del PIB	0.06	0.10	0.21	0.19	0.23	0.17	0.14	0.14	0.15	0.17
Tasa de Crecimiento Anual		- 55.1	130.1	1.2	15.9	-20.6	-18.7	4.6	10.8	14.3
Precios constantes de 2006	4,380.4	7,017.9	15,775.7	15,813.7	18,328.8	14,560.7	11,836.5	12,386.8	13,730.5	15,698.9

* Se refiere a los recursos aprobados para este año.

** El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. se creó en el año de 1999

*** La Secretaría de Seguridad Pública se creó en el año de 2001.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997-2005 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, SHCP.

¹⁶⁰ Quintana Roo ocupa el lugar 27 de acuerdo a los porcentajes asignados por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con datos del PEF 2006.

¹⁶¹ El número de policías no determina que una ciudad sea más segura y disminuyan los delitos. De acuerdo con un análisis comparativo efectuado en 13 ciudades de ocho estados realizado por periódicos de la Asociación de Editores de los Estados: Cancún resultó ser la que cuenta con un mayor número de policías con respecto a su población: 1 por cada 365 habitantes. Pero es también una de las ciudades menos seguras del país porque un 21.7% de la población ha sido víctima de por lo menos un delito en el 2007 y en el 20.6 por ciento de las viviendas de la ciudad vive una víctima de algún delito. Artículo *Aumentan policías y la inseguridad*, publicado el 03 de febrero de 2008 por El Siglo de Torreón disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/329002.aumentan-policias-y-la-inseguridad.html>

2.2.2 EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA

Prevenir delitos y faltas administrativas, salvaguardar y mantener, el orden y la paz públicos y detener en flagrancia delictiva a los probables responsables son las funciones básicas que se le otorgan en México a la policía.

Una confusión generalizada en la opinión pública de los mexicanos es creer que todo agente de policía preventiva, como sucede en la mayor parte de los países occidentales, está dotado de poderes o facultades coactivas; es decir, que posee facultades previstas en la ley para poder aplicar la violencia (mínima, media, alta) como coacción directa (la potestad de usar la fuerza legítima). Este error es la máxima debilidad del modelo de policía mexicana.

La confusión se genera por las designaciones “fuerzas de policía” y “fuerzas de seguridad”, además del genérico internacional de “agencia de aplicación de la ley”. Siendo que la función de aplicación de la ley puede definirse de la siguiente manera: A) Responsabilidades fundamentales: Mantenimiento del orden y de la seguridad pública; Prevención y detección del delito; y Suministro de ayuda y de asistencia. B) Facultades fundamentales: arresto; detención, allanamiento e incautación; y uso de la fuerza y de las armas de fuego.

En este caso, el uso de las armas de fuego es una facultad legal prevista en las normas jurídicas de la mayoría de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para tal efecto, la misma ONU estableció el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, además de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.¹⁶²

¹⁶² *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (fecha de adopción: 7 de septiembre de 1990). Disposiciones generales: 1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego. 2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo. 3. Se hará una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos y se controlará con todo

Sin duda, el Estado es quien tiene la titularidad coactiva (directa e indirecta) para efectuar eficacia a sus distintas facultades, así como para el cumplimiento de otras potestades estatales. La fuerza regulada, dirigida e incluso limitada por medio de normas jurídicas, además de estar monopolizada por el Estado, es lo que llamamos **fuerza pública**. Pero la fuerza pública y su expresión específica adquiere dos modalidades: aquella fuerza material que se impone en la aplicación de sanciones tanto administrativas como penales y/o en ejecución de todo tipo de resoluciones judiciales. “La otra expresión es la coacción administrativa utilizada -sin la intermediación de los órganos judiciales- inmediatamente sobre los particulares, sus bienes o actividades y sin que, en ocasiones medie previo acto de requerimiento o, cuando exista, se presente con una forma no procedimentalizada... es la Policía el instrumento principal de la coacción administrativa... La policía se caracteriza porque en todo momento puede recurrir a la fuerza para prevenir o reprimir la violación de las *reglas del grupo, si fuere preciso con intervenciones coactivas*”¹⁶³.

La policía como órgano gubernamental es una organización sustentada en la ley; la ley está basada en el derecho que es la organización de la fuerza. Aunque existen distintas modalidades de la aplicación gubernamental de la fuerza (ejército, tribunales, erario), la policía es una de las principales organizaciones públicas que la pueden usar como parte del Estado. Por eso, en el derecho administrativo, se denomina coacción administrativa (directa o indirecta) al uso potencial o actual del uso de la fuerza. Ésta aplicación de la fuerza por parte de la policía se denomina *coacción policial*. Pero, dicha facultad como “las

cuidado el uso de tales armas. 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. 5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas. 6. Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores de conformidad con el principio 22. 7. Los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que en la legislación se castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. 8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos principios básicos. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>

¹⁶³ Yáñez Romero, José Arturo, *Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México*, consultado el 22 de febrero de 2008, en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/5-Jose_Arturo_Yanez_version_final.pdf

intervenciones coactivas administrativas que puedan incidir en el ámbito de las libertades constitucionalmente protegidas, deberán estar previstas por la ley”¹⁶⁴.

La fuerza es entendida como la amenaza inminente, o uso, de la coacción física o incapacitación física contra un ciudadano, que algunas veces produce lesiones y ocasionalmente la muerte; o también, “cualquier acción que implica contacto físico en una situación de confrontación que es utilizado por los oficiales de la prisión usando los medios autorizados para obtener la obediencia de los interno/ delincuentes a las órdenes que se les dirija, para controlar a los internos desordenados/violentos e imponer o restaurar el orden dentro de la prisión, proteger a las personas de una muerte inminente o de serios daños corporales, así como para proteger la propiedad del estado, prevenir escapes y capturar a internos fugados”¹⁶⁵.

La aplicación de la coacción policial y las distintas modalidades de fuerza previstas en las leyes resultan procedimientos no solamente normales y estandarizados, además son las herramientas de trabajo policial. Por lo tanto, el sometimiento por la fuerza, derribamientos, empujones, esposamiento y golpear con armas externas a los sospechosos son formas legales de uso de la fuerza. Sólo a partir de un catálogo de conductas de fuerza legal se pueden establecer las distinciones con las conductas que por no ser legales son ilegales o violentas.

La **Fuerza excesiva** son situaciones donde fue utilizada más fuerza necesaria que es aceptable cuando se juzga en términos de definiciones administrativas o profesionales o estándares legales. El uso excesivo de la fuerza son dosis altas de violencia. Este *uso ilegal de la fuerza* se refiere a las situaciones en las que el uso policial de la fuerza viola la ley o un estatuto, generalmente se determina por un juez o magistrado. “Impropio”, “abusivo”, “ilegítimo” e “innecesario” uso de la fuerza son términos que describen situaciones en las que la autoridad de un oficial de policía para usar la fuerza ha sido incorrectamente manejada en un sentido general, la opinión resultante es que los procedimientos administrativos, las expectativas sociales, la concepción ordinaria de legalidad, y los últimos principios han sido

¹⁶⁴ Yáñez Romero, José Arturo, *Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México*, consultado el 22 de febrero de 2008, en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/5-Jose_Arturo_Yanez_version_final.pdf

¹⁶⁵ Yáñez Romero, José Arturo, *Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México*, consultado el 22 de febrero de 2008, en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/5-Jose_Arturo_Yanez_version_final.pdf

violados respectivamente. Aquí nace la **Brutalidad policial** para describir ejemplos de los daños físicos o psicológicos que amenazan a los civiles, con énfasis en la crueldad o salvajismo. En todo caso, la **Fuerza mortal** sería el más grave término ya que denota situaciones en las que la fuerza probablemente tiene consecuencias letales para la víctima.¹⁶⁶

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay facultad ni mención expresa sobre la función policial ni sobre el uso de la fuerza. Sólo existe el supuesto de que ya la policía existe de hecho, pues está mencionada en seis de sus artículos. Desde la perspectiva constitucional se desprende que la actuación de las instituciones policiales se rige por cuatro principios (Art. 21), que, ningún extranjero puede servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública (Art. 32); que el congreso es quien expide leyes para su coordinación, organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (Art. 73.XXIII); que los municipios tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito (Art. 115.III.H); que los presidentes municipales tienen el mando sobre ellas y que se deberá acatar las órdenes del gobernador en casos excepcionales. Asimismo que el ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública en el lugar donde resida (115.VII), así como en el Distrito Federal es el Jefe de Gobierno quién, como facultad y obligación ejerce las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública (Art. 122 II.E); que en términos laborales son trabajadores de confianza, se rigen por sus propias leyes y que, si son removidos de su cargo, por motivos justificados, no procederá su reinstalación (Art. 123.B. XIII).¹⁶⁷

En la Constitución también rige una ambigüedad semántica sobre la policía, al haber ocho connotaciones distintas que conllevan a confusión:

- a) La policía como seguridad pública
- b) Policía y seguridad pública
- c) Seguridad pública como servicio público municipal

¹⁶⁶ Yáñez Romero, José Arturo, *Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México*, consultado el 22 de febrero de 2008, en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/5-Jose_Arturo_Yanez_version_final.pdf

¹⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, última reforma 2007).

- d) Policía como función administrativa de verificación y reglamentación, especialmente municipal
- e) Seguridad pública como una función de Estado
- f) Seguridad Pública como un sistema nacional de coordinación
- g) Policía como objeto de mandato
- h) Instituciones policiales e instituciones de seguridad pública (municipales, estatales, del Distrito Federal y Federales).

En el caso de la fuerza pública, debe hacerse la suposición de que tal fuerza es la policía, toda vez que en ningún momento se establece. Es un grave error puesto que la Constitución no sólo es una norma directamente aplicable, sino que tiene un valor específico como directriz interpretativa de la totalidad del ordenamiento jurídico. Establece garantías y derechos, delimita los alcances del poder público y sus órganos administrativos y, por supuesto, otorga validez a las leyes del consiguiente sistema jurídico.

Tampoco en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su objetivo rector denominado “Orden y Respeto”¹⁶⁸, dejó claro que el uso de la fuerza pública le correspondería a la policía según las seis estrategias del gobierno federal en materia de seguridad pública:

- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad de la ciudadanía.
- Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública.
- Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

El uso policial de la fuerza en México no es sino la aplicación de violencia puesto que carece de la potestad para hacerlo. Esta falta de facultad es lo que explica que hasta el uso de las “esposas” o candados de mano sea una violencia no sólo física, además contra los derechos

¹⁶⁸ Objetivo Rector 7, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

y garantías constitucionales de los ciudadanos, puesto que no hay ley que fundamente su uso.¹⁶⁹

En los últimos años algunas organizaciones policiales preventivas y policiales investigadoras han creado sus Unidades de Asuntos Internos, pero a falta de objetivo y sustento propio, han mostrado exclusivamente el perfil de unidades anticorrupción. En todo caso, no están capacitadas ni especializadas para analizar ni evaluar la debida aplicación de la fuerza policial. Queda sin evaluar la magnitud, frecuencia y patrones de los abusos, irregularidades y maltratos cometidos por autoridades estatales encargadas del cumplimiento de la ley y la procuración de justicia, entre ellos, distintas corporaciones de policía y personal del Ministerio Público y centros penitenciarios.

A partir de un análisis sobre el tema realizado por *Fundar*¹⁷⁰ (consultas y reuniones con actores clave y entrevistas a profundidad con individuos y policías), se detectaron tres hechos:

1. Los agentes policiales no cuentan con el apoyo ni el respeto de la sociedad;
2. la población percibe el sistema de seguridad pública como complejo y opaco; y
3. se desconoce la magnitud, tendencia y distribución de los abusos por parte de las autoridades, debido a una falta de información oficial en esta materia y al hecho de que otras fuentes (como los registros y estadísticas de las quejas ante las comisiones de derechos humanos) no permiten determinar puntualmente datos sobre este fenómeno.

Lamentablemente, la población mexicana está familiarizada, directa o indirectamente, con un sin número de abusos y actos de maltrato en los que intervienen funcionarios públicos. Este

¹⁶⁹ El enorme vacío jurídico que rodea la función policial en México no puede ser llenado ni de manera supletoria por “manuales de procedimientos” emitidos por las mismas policías que, de manera inequívocamente ilegal, se “autoautorizan” el uso de “esposas” (como es el caso de la Policía Judicial del Distrito Federal y de la policía preventiva del Distrito Federal) pues se trata de instrumentos que limitan la libertad del ciudadano; por ello se requiere la intervención de la legislaturas. Pero el razonamiento y conocimiento jurídico está lejos de los directivos policiales, al sostener que el uso de tales instrumentos no es ilegal “porque lo usan las policías federales” y “porque no están prohibidas.” Incluso el Jefe de la Policía Preventiva llegó a enunciar un despropósito al afirmar que “si no hay esposas hay pistola” Véase la nota periodística: Presentará SSP manual para utilizar esposas en la dirección Internet <http://www.todito.com/paginas/noticias/143387.html>

¹⁷⁰ Véase C. Naval, *Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, México, 2006. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx>

no es un fenómeno nuevo, sino una característica del ejercicio del poder público en un país que cuenta con una estructura estatal institucional moderna, pero en el cual prevalece una cultura autoritaria entre los servidores públicos y las autoridades.

2.2.3 LA SEGURIDAD PRIVADA

Las agencias de seguridad privada se originan en la medida que crece la inseguridad y la delincuencia ante los gobiernos. El hacer uso o apoyarse en agencias de seguridad privada ha resultado en ocasionales abusos debido a que no están sometidas a los mismos controles que los cuerpos policiales y fuerzas armadas del Estado.

Está problemática es de índole mundial. En el salvador, por ejemplo, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), expresa su preocupación por los convenios de apoyo mutuo que la Policía Nacional Civil está firmando con agencias de seguridad privada. Y dice que *asignar facultades de seguridad pública a agentes de seguridad privada es desnaturalizar la carrera policial, pero peor aún sería adjudicar a miembros de empresas mercantiles, una de las principales tareas del Estado.*¹⁷¹

En Centroamérica y México, se ha observado recientemente un incremento de agencias de seguridad privadas, aunque en condiciones diferentes. La existencia de una amplia distribución de armas de fuego durante los conflictos en Centroamérica permitió la expansión de un mercado negro de armas ligeras y militares para uso privado o delictivo. La privatización de la seguridad tiene diversas manifestaciones: agencias de seguridad, vigilancia privada en las unidades residenciales, en centros industriales y comerciales, equipos de escoltas o guardaespaldas, todos con licencia para tener y portar armas de diversa clase. Ello fomenta la creencia de que las armas en manos de los particulares garantizan la seguridad ciudadana que el Estado no alcanza a proporcionar. Además, habría que añadir los grupos de “justicia privada”, que en forma de bandas, organismos paramilitares y otros, manejan armas ilegales para su protección o desempeño ilícito. Por

¹⁷¹ En el artículo *Mercenaries and the new configuration of world violence* (Mercenarios y la nueva configuración de la violencia en el mundo), escrito Mario Aguirre y publicado en OpenDemocracy, se señala que el uso de la fuerza pública (monopolio de la violencia) es *el resultado de un largo proceso que terminó aproximadamente hace cinco siglos con la fundación del estado moderno y la creación permanente de los ejércitos nacionales, para poner fin a la dependencia de los mercenarios para hacer la guerra.*

consecuencia de las guerras de la región en los últimos años, hay actualmente en Centroamérica alrededor de un millón de armas sin control en manos privadas, con posibilidad de uso delictiva.¹⁷² En este contexto causa mucha preocupación el caso de Guatemala, donde en la Constitución se reconoce el derecho de sus ciudadanos a portar armas de fuego.

La incapacidad gubernamental es una de las causas principales para el gran aumento de empresas y de formas privadas e ilegales de justicia. La seguridad moderna es un bien comprable: ricos con sistemas de protección y las calles reinadas por la ley del más fuerte. La falta de constitucionalidad y las carencias en el sistema judicial, expresado entre otros aspectos en la alta impunidad de crímenes graves, contribuye a un aumento de la justicia por mano propia y con ello también a un ascenso de la violencia cotidiana. Esto provoca una deslegitimación de los gobiernos, la democracia como sistema de gobierno y, la formación o existencia de democracias con derechos cívicos de baja intensidad.¹⁷³

Para México, las reformas a la seguridad pública son el desafío central de la política fragmentada. La seguridad privada es una necesidad para la mayoría de las empresas en su territorio. Sin embargo, la prestación de tales servicios es una especialización¹⁷⁴ para la empresa prestadora y una dificultad para quienes requieren de la seguridad privada, y esto, ante la inmensa cantidad de empresas dedicadas a este sector.

De la gran cantidad de empresas de seguridad privada que operan en México, una minoría es la que se encuentra legalmente constituida y autorizada formalmente para la prestación del servicio, y no todas las empresas están autorizadas para prestar las modalidades señaladas.

Si una sociedad mercantil tiene intenciones de ser una empresa prestadora del servicio de seguridad privada, deberá solicitar la autorización ante la Secretaría de Seguridad Pública

¹⁷² Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 121-122.*

¹⁷³ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 20.*

¹⁷⁴ Es una especialización, dado que dentro la prestación de estos servicios, se contemplan las siguientes modalidades: la vigilancia en bienes inmuebles, el traslado y protección de personas, la localización e información sobre personas físicas o morales y bienes, y; el establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad.

estatal a fin de prestar el servicio a sus clientes, quienes habrán de estar necesariamente ahí domiciliados; por otro lado, si además pretende dar el servicio de seguridad privada a otro de sus clientes con domicilio en otro estado, la empresa tendrá que solicitar otra autorización expresa ante la Secretaría de Seguridad Pública correspondiente en cuyo caso contaría con dos autorizaciones. Sin embargo, existe otra alternativa que es tramitar ante la Secretaría de Seguridad Pública federal para las entidades en las cuales prestará servicios, sin importar el número de clientes.

Las lagunas jurídicas mexicanas provocan que las empresas privadas de seguridad evitan solicitar la autorización respectiva ante la autoridad de cada entidad en la que se pretenda proporcionar el servicio, reduciendo en consecuencia costos y el inmenso procedimiento administrativo que debe seguirse para obtener una autorización de este tipo, el cual va desde la exhibición de la escritura constitutiva de la empresa, hasta el otorgamiento de una fianza de garantía, pasando por la exhibición de las actas de nacimiento de los guardias de seguridad, registro de programas de capacitación ante las autoridades del Trabajo, descripción del equipo, incluyendo desde luego a los perros debidamente amaestrados en su caso, aunado al pago de derechos por la expedición de la autorización, por el registro de cada equipo de los guardias de seguridad, así como por el estudio de los antecedentes penales de los elementos de seguridad.

El cliente, por su parte, debería informarse en la Secretaría de Seguridad Pública, sea local o la federal, sobre las empresas autorizadas a esta actividad que operen dentro del marco legal; si se tienen los nombres de los guardias asignados, si los elementos están debidamente registrados y acreditados ante la autoridad como guardias de seguridad, lo cual da una mayor confianza en la contratación de los servicios. Las empresas privadas autorizadas son objeto de regulación periódica lo que redundará en un control y vigilancia por parte de las autoridades, dado que ninguna empresa podrá prestar el servicio de seguridad privada, fuera del territorio autorizado y de sus modalidades permitidas.

Una empresa de seguridad privada debe proporcionar a sus clientes, guardias de seguridad cuya función sea salvaguardar a las personas a su cargo y a sus bienes, de una manera confiable, detectando peligros potenciales, previniendo actos delictivos cometidos por terceros, y nunca ejerciendo justicia; los guardias de seguridad privada no son la Autoridad, y

no podrán privar de su libertad a ninguna persona, su único deber es aprehender a individuos cuando se les descubra en flagrante delito, para su inmediata remisión a la agencia investigadora del Ministerio Público correspondiente.

La problemática es delicada cuando en México existen alrededor de 10 mil empresas privadas de seguridad que ofrecen servicio de vigilancia, custodia, traslado de valores o escoltas. No obstante, el Consejo Nacional de Seguridad Privada¹⁷⁵ (CNSP) calcula que más del 70% de estas empresas son irregulares. El CNSP por medio de un estudio que realizó menciona que a nivel nacional existen 8,000 empresas de seguridad privada de las cuales 5,600 están de alguna forma irregular. En el Distrito Federal operan más de 2,000 empresas privadas de seguridad, la mayoría ilegal. Y, en la zona metropolitana son unas 1,200 empresas de seguridad privada, piratas, clandestinas que no tienen ninguna regulación.¹⁷⁶

En Quintana Roo, la seguridad pública es una actividad de interés social que otorga el estado, con la finalidad de proteger la integridad física y patrimonial de sus ciudadanos, por medio de los diversos cuerpos policiacos constituidos para ello. La reforma al artículo 6° de la Ley de Seguridad Pública del estado, estableció que las empresas mexicanas, y personas físicas se constituyeran en el objeto social o actividad fundamental de la prestación de servicios de vigilancia a bienes, establecimientos y personas, así como la existencia de oficinas de vigilancia privada en establecimientos que prestan servicios turísticos o industriales. Consecuentemente, el servicio de vigilancia ha tenido una creciente demanda social por la necesidad de garantizar la protección física y de bienes de particulares.

El estado decidió autorizar a estas empresas para la realización de la prestación de estos servicios, pero siempre bajo la estricta sujeción a las normas que el estado expida y el control y supervisión realizada a través de la Secretaría de Seguridad Pública a quien

¹⁷⁵ El Consejo Nacional de Seguridad Privada A.C. se constituyó como Asociación Civil el 20 de junio de 1996. Busca unificar al sector de la Seguridad Privada, reuniendo a las empresas que posean características tales como honorabilidad, calidad y eficiencia en sus operaciones y que se encuentren preocupadas, al igual que el Consejo, por fortalecer y dignificar el quehacer y el nombre de la seguridad privada en nuestro país. Informa y orienta al público en todos los aspectos relacionados con la contratación de servicios de seguridad privada: guardias, adiestramiento canino, blindajes, sistemas y equipos electrónicos, custodias y otros. El Consejo ofrece a sus asociados representatividad frente a las autoridades, estudio y análisis de reglamentos, leyes y programas relacionados con la seguridad. Al público en general, el Consejo ofrece la información sobre empresas de calidad certificada y honorabilidad en el desarrollo de su trabajo.

¹⁷⁶ Noticieros televisa, *Irregulares, 70% de Empresas Privadas de Seguridad*, 31 marzo 2005, en <http://www.esmas.com/noticierostelevista/investigaciones/435695.html>

corresponde la responsabilidad directa del ejercicio de la prestación del servicio de seguridad pública. Y, en cumplimiento a la reglamentación impuesta por la Ley de Seguridad Pública del estado, que coadyuva al orden y la paz pública, se publicó el Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Quintana Roo¹⁷⁷ mediante decreto de fecha 15 de noviembre de 2005.¹⁷⁸

Los resultados han sido que para marzo de 2006, el entonces Secretario de Seguridad Pública, Pedro Flota Alcocer, informaba que se habían registrado 130 empresas privadas¹⁷⁹, el 70% -misma proporción a nivel federal- operaba en la zona norte de Quintana Roo, en particular en los municipios dedicados al turismo como es el caso de Benito Juárez y Solidaridad. La regularización de las empresas privadas de seguridad sólo comenzó en febrero del mismo año, cuando se presentaron dos sucesos que evidenciaban las irregularidades imperantes en el rubro: el asesinato de una pareja de canadienses en el interior de un lujoso hotel, así como la violación de una turista en manos de un guardia privado. Sólo entonces, la Secretaría de Seguridad determinó integrar el padrón de empresas dándoles un plazo para regularizarse, un mes. Las empresas certificadas serían las únicas para poder dar el servicio de seguridad, las demás serían excluidas. Vencido el plazo, la lista sirvió para emitir un comunicado para advertir a la sociedad las agencias que no fueron seleccionadas y que no eran recomendables.¹⁸⁰

¹⁷⁷ *Artículo 125.-* Los servicios de seguridad privada podrán prestarse por: I. Empresas de seguridad privada: aquellas personas morales cuyo objeto social sea el de proporcionar servicios de seguridad privada. II. Organismos de servicios de seguridad privada: los que sean organizados de manera interna y para su propia seguridad por instituciones bancarias, industrias establecimientos fabriles o comerciales, así como por establecimientos destinados a la prestación de servicios. III. Estos organismos prestadores de servicios de seguridad privada, estarán bajo la responsabilidad directa de la empresa o institución que los organice. IV. Tratándose de servicios de seguridad privada que se presten a instituciones de crédito, deberán sujetarse a la legislación bancaria y demás disposiciones relativas; V. personas físicas prestadoras de servicios de seguridad privada: aquellas personas físicas legalmente establecidas que presten el servicio privado de seguridad por conducto de terceros empleados a su cargo; y VI. vigilancia individual: aquellas personas físicas que en forma independiente desempeñan funciones de vigilancia privada en comunidades, colonias populares, fraccionamientos, zonas residenciales y casa habitación.

¹⁷⁸ Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo, *Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo*, [Documento en línea], 24 de marzo del 2006, <http://SSP.qroo.gob.mx/Funciones.php>

¹⁷⁹ El personal de las 130 empresas que se dieron de alta ante el Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, de la misma dependencia estatal, se capacitaron en el Instituto para la Profesionalización de Seguridad Pública, donde llevan un curso básico de defensa personal, manejo de situaciones difíciles, vigilancia, en fin todo lo que conlleva un sistema de vigilancia eficaz.

¹⁸⁰ Novedades de Quintana Roo, *Capacitan a Guardias de Seguridad Privada*, 6 de junio de 2006, en <http://novenet.com.mx/seccion.php?id=4417&sec=4&d=37&m=05&y=2006>

2.2.4 CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

En todo sistema con división de poderes (republicano), los pesos y contrapesos democráticos, ayudan a fiscalizar la tarea de cada uno de los organismos del Estado, sin reducir la autonomía en su proceder. Es importante hacer referencia a las demandas hechas a los miembros del Ejecutivo, encargados de ejecutar la política de Seguridad del Estado; sobre la pertinencia de los planes, las protecciones y la articulación de los objetivos, el corto, mediano y largo plazo en materia de Seguridad Pública. Por consiguiente, las autoridades del Ejecutivo deben exponer al Legislativo, las necesidades sobre lagunas o deficiencias normativas, que viabilizaran las garantías correspondientes.

En tanto que la corrupción política es un hecho a la vista de todos, por ello, la sociedad está obligada a participar en su combate. Naturalmente los gobiernos, elegidos para representar al pueblo y velar por el desarrollo de las naciones, son los primeramente obligados a adoptar la normatividad ética, para que la conducta de sus funcionarios sea transparente, efectiva y legitimada por la opinión pública.

El servidor público debe tener claro para qué y al servicio de quién trabaja. La corrupción crece y perdura, hasta parecer una práctica normal. Por eso la sensibilidad hacia lo público exige, además de una formación adecuada, el ejercicio, por parte de los funcionarios y gestores públicos, de unas conductas ejemplares. Es decir, practicar la ética. Y para ello es necesario que aquellos que tienen la responsabilidad realicen una autocrítica, analicen en qué fallan, se enmienden y sean capaces de aportar soluciones. Los gobernantes deben dar muestras de voluntad para castigar ejemplarmente a los funcionarios involucrados en actos de corrupción, los cuales deben ser castigados con más firmeza que un ciudadano común por cargar con mayor responsabilidad.

Bajo este contexto, son necesarios los controles internos de la institución policial. Debería existir una Inspectoría General, que tendría a su cargo la fiscalización en el desarrollo del plan estratégico en materia de seguridad pública y dentro de una visión integral. Los antecedentes para este cambio figuran en la estructura orgánica de la SSP reformada en julio de 2002, bajo el argumento de reorientar sus procesos internos para hacerla más

eficiente.¹⁸¹ Sin embargo, algunos de los cambios institucionales implicaron la marginación del enfoque de seguridad ciudadana. Por ejemplo, a partir de las reformas de 2002 desapareció la Subsecretaría de Servicios a la Ciudadanía. Las direcciones generales de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana; de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada; y de Protección a los Derechos Humanos -todas ellas esenciales para la ciudadanización de la seguridad- se reubicaron en la Subsecretaría de Seguridad Pública. Asimismo, la Coordinación General de Asuntos Internos perdió independencia al ser incorporada a la Subsecretaría de Seguridad Pública.

Los cambios administrativos mencionados son importantes, ya que restan peso institucional a la oficina responsable de administrar los asuntos internos. Desde un punto de vista ciudadano, las oficinas de asuntos internos se encargan de administrar las sanciones a los policías que no cumplen con sus funciones, que abusan de su autoridad y que incurren en actos de corrupción. Desde la perspectiva policial, las oficinas de asuntos internos son aún más importantes para el buen funcionamiento de las corporaciones policiales.

Robert Varenik identifica cuatro elementos positivos en el funcionamiento eficiente de una oficina de controles internos: el control de la mala conducta interna, el incremento en la legitimidad de las acciones de los mandos medios y superiores de la corporación, el control del delito y la defensa de los derechos de los agentes.¹⁸² Consecuentemente, es necesario establecer un código de ética para la función pública. Una campaña permanente para llegar a una toma de conciencia, por parte de todos los mexicanos, sobre la necesidad de la ética para la supervivencia de la democracia.

El *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley* son las responsabilidades de los agentes, protección a los derechos humanos, uso de la fuerza, tratamiento de la información confidencial, prohibición de tortura, protección de la salud de las personas detenidas, prohibición de la corrupción y respeto a la ley. Patrón básico a través del cual la comunidad internacional mide la conducta de la fuerza de seguridad.¹⁸³

¹⁸¹ Secretaría de Seguridad Pública, *Estado y seguridad pública*, FCE, México, 2005, pp. 56-57.

¹⁸² R. Varenik, *Accountability, Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, Insyde, México, 2005, pp. 51-52.

¹⁸³ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Aprobado por Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1979). Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos

En este sentido, en Quintana Roo, los medios de prensa locales han asociado a importantes comandantes y elementos policiacos, tanto de la SSP como de la PGJE, con el narco durante el sexenio foxista. Las conductas irregulares de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no son recientes. Cabe destacar que uno de los casos más sonados es el de Mario Villanueva Madrid, ex gobernador de Quintana Roo, quién estuvo prófugo desde 1999 y fue aprehendido dos años después. Villanueva Madrid fue condenado y está detenido en el Reclusorio Norte para iniciar el proceso de extradición para entregarlo a Estados Unidos y enfrentar cargos por narcotráfico.

Actualmente la administración pública trabaja en materia de seguridad pública con visión integral para lograr una sociedad segura en varias vertientes en las que se instrumentan estrategias y líneas de acción en la prevención, procuración e impartición de la justicia y reinserción social. Tal visión integral en materia de seguridad pública es importante para la profesionalización de los cuerpos de seguridad estatal y municipal, en el que se contemplan las etapas de depuración de las corporaciones policiales, la actualización y la formación policial.

El régimen disciplinario debe buscar adecuar el modelo policial a criterios de carácter civil, en el esquema del respeto al Estado de Derecho. Asimismo se busca favorecer un marco disciplina, necesaria para garantizar la sujeción y el control de las fuerzas civiles de

ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido a su profesión. Artículo 2. En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas. Artículo 4. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Artículo 5. Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 6. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de la personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise. Artículo 7. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esta índole y los combatirán. Artículo 8. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse vigorosamente a tal violación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuese necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>

seguridad, al monopolio del Estado sobre las fuerzas armadas, en atención a la defensa de los intereses de la ciudadanía.

El régimen disciplinario, no implica únicamente la existencia de una normativa escrita, sino además un proceso de capacitación y acompañamiento al respecto, para garantizar la asimilación del mismo, por parte del cuerpo policial. Por lo tanto, restar autonomía a la oficina de asuntos internos de la Secretaría de Seguridad Pública puede tener efectos negativos en la atención a quejas de ciudadanos y en el respeto a los derechos de los policías.

Sin embargo, es importante reconocer que algunas de las reformas de 2002 incidieron de manera importante en el fortalecimiento de capacidades técnicas de la policía. Por ejemplo, la Dirección General de Vinculación con Instituciones Policiales se transformó en Dirección General de Evaluación y se creó adicionalmente la Dirección General de Innovación y Calidad; ambas direcciones forman parte de la también emergente Unidad de Evaluación. La creación de estas oficinas fortalece de manera importante los controles internos de los organismos de seguridad pública y permite dar seguimiento tanto a las rutinas policiales como a los problemas relacionados con procesos de comunicación y acceso a la tecnología.

CAPÍTULO 3 QUINTANA ROO, INSEGURIDAD POR HURACANES Y EL CRIMEN ORGANIZADO

3.1 LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SEGURIDAD ENFRENTANDO HURACANES.

El Estado tiene el compromiso de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos. Así, conservar y proteger a la sociedad, constituye la primera tarea del Estado. De ello se deriva la protección a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que puedan dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida diaria.

El desastre es un miedo constante en las personas y se puede definir como el evento concentrado en tiempo y en espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta y

se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma.¹⁸⁴ No todos los desastres son iguales; difieren en varias formas: por su origen, naturaleza del agente, grado de predictibilidad, probabilidad y control; por la velocidad con la que aparecen, alcance y por sus efectos destructivos en la población, en los bienes materiales y en la naturaleza.¹⁸⁵

Ante la necesidad de protección de la población respecto de los desastres surge el conjunto de acciones de protección civil, la cual constituye la respuesta a ese conjunto de demandas estrechamente vinculadas a las condiciones de vida de la sociedad, indica las necesidades de seguridad frente a los azares de la vida misma y a los riesgos tanto de la vida misma como de los bienes materiales y del entorno natural.

La protección civil es importante de la organización social mexicana y constituye una tarea indispensable, consciente, deliberada, global y planificada para proteger, así como conservar al individuo y a la sociedad. La prevención de desastres depende de factores difíciles de controlar no sólo por la imprevisibilidad de los eventos que le dan origen, sino también por el subdesarrollo del país.

La protección civil es compleja en un marco de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. La principal tarea contempla al mismo tiempo la prevención de las condiciones de inseguridad y angustia, así como un aprendizaje de la participación de cada ciudadano en la vida pública. Aunque los organismos tanto del sector público como privado y social, llevan a efecto en el ámbito de sus competencias, y con la mejor de las intenciones, acciones tanto de prevención como de auxilio a la población en el caso de desastres, las recientes catástrofes, por ejemplo el huracán "Wilma", han demostrado la urgencia de consolidar, perfeccionar y ampliar los mecanismos de protección civil dentro de una organización de conjunto, que abarque los distintos sectores y niveles de administración, bajo una más acabada coordinación preventiva y operativa.

¹⁸⁴ Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. México, 1986. P. 16.

¹⁸⁵ Los agentes perturbadores que dan lugar a desastres son básicamente fenómenos naturales o de origen humano. Entre los primeros se encuentran los geológicos e hidrometeorológicos y en los segundos los químicos, sanitarios y socio-organizativos.

La protección civil no puede ni debe limitarse al rescate o a la distribución de alimentos y ropa a los damnificados, constituye acciones multiformes y actividades que van desde las formativas hasta las operativas que alienten la reinserción social de los afectados sin prolongar un sistema de asistencia. Esta actual concepción de la protección civil implica la participación de la población a través de la creación de instrumentos que refuercen las solidaridades espontáneas por condición geográfica o social manteniendo una unidad de dirección y eficacia en la acción pública. La consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil necesariamente pasa por la democratización y la descentralización de la gestión de las instituciones y por la búsqueda de nuevas solidaridades. Ello implica, por un lado, que todos los beneficios de esta protección civil se extiendan a toda la población sin distinción de edades, sexos, clases, ideologías y regiones. Por otro lado, se refuerza el poder de intervención y coordinación de las autoridades estatales y municipales en la toma de decisiones con el propósito de hacer más rápidas las acciones de prevención y auxilio en caso de desastre. Para ser eficaz en este campo se debe favorecer una política de acción social en el sentido más amplio, la cual a la vez, permita descentralizarse y a través de políticas sectoriales nacionales, el desarrollo social colectivo.

El logro de los objetivos en materia de protección civil exige una transformación en las instituciones que operan en ese sector. La creciente responsabilidad del Estado en este campo hace ejercer la crítica y la autocrítica y, como respuesta a éstas, aparecen la renovación en sus instituciones y la creación de mejores condiciones de protección civil para la población y las actividades plurales que se dan en México. No obstante, el Estado enfrenta la tarea de mejorar su intervención en las distintas áreas de la protección civil y esto le obliga a precisar sus responsabilidades.

En general, esta participación se hace en dos grandes áreas: primera, en la que el Estado y las colectividades locales tienen la responsabilidad de asegurar ciertas funciones colectivas y en definir sus opciones; segunda, en la de la sociedad civil, en que el Estado interviene de manera indirecta y actúa sobre las condiciones de la participación social a nivel de los contenidos, orientando, regulando, normando y concertando. A pesar de ello, las fronteras conceptuales y formales presentan todavía hoy un cierto grado de indeterminación, que desde luego no es obstáculo para que el Estado ejerza sus responsabilidades directamente en las instituciones bajo su tutela y procure crear las demandas de garantías y de expresión

de las aportaciones plurales. En consecuencia, con estos propósitos se procederá a incorporar a las instituciones a los cambios necesarios en esta materia.¹⁸⁶

Se ha mencionado que las modificaciones deben darse en las estructuras, así como en el sentido mismo de la actividad, es decir, en las condiciones que llevan a saber qué hacer. El cumplimiento de los propósitos y objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil requiere de la participación de todos y en especial de que se articulen congruentemente políticas y acciones, de tal manera que se eviten en lo posible acciones aisladas y dispersas que dificulten una adecuada suma de esfuerzos. En pocos servicios sociales es esto tan importante como en la protección civil, donde el corto tiempo de la intervención en una emergencia separa con frecuencia el éxito del fracaso y con éstos, la vida o la muerte de los afectados.

La necesidad de reunir en un lugar y en un instante a muchas o a todas las instituciones públicas en la atención al siniestro, hace que el gobierno oriente sus políticas a la revisión de sus estructuras, hábitos y tendencias y a la superación de inercias negativas, apoyándose en las distintas áreas de responsabilidad gubernamental, con los sectores social y privado y con los poderes legislativo y judicial. Esta noción de articulación de políticas expresa la búsqueda de nuevas relaciones y se inscribe en un marco global que asegura la coherencia de acciones del conjunto de participantes. La articulación de políticas del Estado y una solidaridad nacional, se conciben como orientaciones estratégicas para el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, si bien se encuentran formalmente planteadas de manera separada, son ambas elementos de un mismo todo. Sin una real y adecuada concertación y asunción de compromisos, el pacto federal se torna en intención.

En el contexto específico de la protección civil, que es a la vez instrumento del aparato de gobierno y política global, es indispensable la articulación de criterios, programas y acciones al interior del Poder Ejecutivo y de éste con los otros sectores. Lo mismo significa en lo que corresponde a la coordinación con los Poderes de la Unión y los gobiernos de los estados y municipios. Caso especial de la protección civil resulta de las relaciones entre las autoridades

¹⁸⁶ Labores semejantes de reconstrucción y de renovación deberán de realizarse en todas las entidades que abarca este Sistema Nacional de Protección Civil. Las entidades del Estado desempeñarán un papel estratégico para alcanzar el gran objetivo y el imperativo de dicho Sistema: la seguridad para todos los mexicanos.

civiles y militares, tanto del ejército como de la marina. El grado de preparación, disciplina, equipo, distribución geográfica y estado de alerta de las fuerzas armadas, las han convertido en el apoyo indispensable a las autoridades civiles en las tareas de protección civil en la eventualidad de un desastre.¹⁸⁷

3.1.1 LA VULNERABILIDAD DE LOS ESTADOS POR LOS HURACANES.

En el mundo, los desastres generados por fenómenos hidrometeorológicos se cuentan entre los que mayor número de afectaciones registran. En México, esta situación prevalece y se mantiene como una constante que se agrava por ser un territorio transitable por ciclones tropicales en ambos litorales –Pacífico y Golfo de México y Mar Caribe— en un período mayor a la mitad del año (de mayo 15 a noviembre 30), así como por el aumento de la vulnerabilidad que muestran grandes poblaciones en pobreza o marginación.

América Central se localiza en una zona de riesgo por factores geológicos y climáticos. Está expuesta a terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, sequías, inundaciones y huracanes. Esta área se encuentra anualmente en la ruta directa de los huracanes que se forman en el Caribe. La especial geografía montañosa y la gran abundancia de ríos, unido a toda una serie de vulnerabilidades generadas por la acción del hombre, provocan que aunque la mayoría de las tormentas tropicales pasan de largo hacia el norte en dirección a la península de Yucatán, Cuba, y La Florida, las que se internan en Centroamérica tengan normalmente consecuencias desastrosas.

En este sentido, la península de Yucatán es considerada una zona geográficamente riesgosa ante las amenazas meteorológicas tropicales. Por un lado, la característica orográfica del terreno le confieren alta vulnerabilidad, y su posición en la geografía caribeña, la convierte en paso casi obligado de buena parte de las tormentas y huracanes que se forman en la región. Consecuentemente, el territorio de Quintana Roo está caracterizado por su terreno con pocas elevaciones, un relieve casi plano, con un leve declive de norte a sur y con una altura media de 10 metros sobre el nivel del mar.

¹⁸⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo se ha planteado con claridad la necesidad de articular y hacer consistentes y congruentes las políticas y las acciones de las secretarías de Estado, gobiernos de los estados y los Poderes de la Unión, para contrarrestar las acciones puntuales, eventuales o accidentales de aquellos que intervienen en forma dispersa y coordinar las acciones, sumándolas, para alcanzar las metas de prevención y protección civil.

Cuando a la amenaza hidrometeorológica se le agrega una vulnerabilidad construida por debilidades sociales económicas y políticas, la presencia del fenómeno natural se convierte en un desastre que excede la capacidad del gobierno y la sociedad para absorber y superar el impacto del evento.

En la literatura sobre “desastres naturales”, se señala que ellos son fundamentalmente causados por las “vulnerabilidades” que un territorio determinado presenta ante la fuerza de la naturaleza. Estas vulnerabilidades no son exclusivas de los países pobres, comprobado tras el paso del huracán Katrina por Estados Unidos en el año 2005, que encontró frágiles los diques artificiales - éstos difícilmente hubieran podido ser construidos en una sociedad con pocos recursos -, pero sin duda la pobreza es un agravante de la vulnerabilidad. Tampoco son exclusivas de países pobres las condiciones de cambio climático, que se prevé que puedan elevar los niveles del nivel del mar, u otro tipo de eventos no previstos a los que el ser humano deberá adaptarse, hasta recuperar la “normalidad”, en el caso de que éstos tengan lugar finalmente.¹⁸⁸

En países como México, que se enfrenta periódicamente a este tipo de fenómenos sin contar con la infraestructura ni la organización adecuada, es más difícil que la comunidad por sí sola pueda recuperar las condiciones habituales. Esta problemática genera un círculo vicioso que dificulta el que el país pueda salir de la pobreza sin una planificación adecuada y sin las condiciones para enfrentar con "cotidianeidad" los fenómenos naturales.

Al respecto, el Sistema Nacional de Protección Civil¹⁸⁹ menciona que el Gobierno de Quintana Roo ha implementado una serie de programas preventivos, incipientes aún, para prevenir a la población de las posibles amenazas, principalmente de huracanes e

¹⁸⁸ Pobreza, desigualdad social y patrones de desarrollo que ejercen presión excesiva sobre los recursos naturales elevan el potencial de daños en las personas, la sociedad, la economía y el medio ambiente de los países afectados. Por ejemplo, el impacto de Mitch fue devastador para la región caribeña, especialmente para Honduras y Nicaragua.

¹⁸⁹ La Ley General de Protección Civil establece que la política pública de protección civil “...tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno,” y reconoce al Sistema Nacional de Protección Civil como al “...conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población, contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre”.

inundaciones, que son los padecimientos más graves. Sin embargo, el grueso de los planes y programas se dirigen hacia la atención de emergencias y no tanto a la prevención de ellas.

El Comité y Plan de Auxilio en Caso de Huracanes fue creado por el Sistema Estatal de Protección Civil, como una de las medidas que el gobierno ejecuta a consecuencia, en 1998, del Huracán Mitch que destruyó Honduras y que estuvo cerca de llegar a Quintana Roo. El comité está presidido por el gobernador del Estado, auxiliado por la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina. El plan se ejecuta cuando hay una inminente llegada de un ciclón, y las llamadas acciones preventivas se refieren a la preparación, días u horas antes, de los recursos materiales y humanos para su resguardo. El comité de difusión es el órgano oficial de los comunicados que el Gobierno emite durante la contingencia. Los subcomités de equipo y maquinaria, comunicaciones y transportes, seguridad, asistencia urbana y rural, salud, voluntariado y reconstrucción que aglutinan a dependencias estatales, municipales, civiles y privadas, quedan bajo la coordinación del Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Seguridad Pública en su calidad de Coordinador Operativo del Plan. Este tipo de planes, para ser evaluados requieren que suceda una contingencia y medir su efectividad.¹⁹⁰

Por ejemplo, el mes posterior al impacto del huracán “Wilma” en Cancún (2005) se caracterizó por decenas de carencias. Las antenas telefónicas cayeron y también las de televisión. El agua corriente tardó tres días en volver a los hogares. La luz eléctrica fue sustituida por linternas y velas durante una semana. Las calles permanecieron inundadas durante varias jornadas lo que propició la propagación de las enfermedades por medio del agua. Aprovechando el desorden, decenas de supermercados fueron desvalijados. Los asaltantes robaron desde productos de primera necesidad hasta artículos de lujo como motos de agua, televisiones de plasma, etc. La inseguridad invadió a los cancenenses al grado de buscar protegerse de la delincuencia por propia mano o en grupos de vecinos. La falta de Prevención y Reacción fue general en materia de seguridad, con la posibilidad de anarquía total, por tanto, no quedó más remedio que el apoyo de la Policía Federal Preventiva y el sector militar.

¹⁹⁰ En estado de tranquilidad, difícilmente se elaboran escenarios o se realizan simulacros para detectar las fallas, debido a que las instituciones que los conforman realizan actividades cotidianas que ocupan toda su atención.

El riesgo todavía no es un “objetivo político y económico muy accesible”, lo cual ha dificultado la construcción de esquemas más integrales. Hay muchas tareas pendientes en el área de preparativos y respuesta. Aún después de “Wilma”, es frecuente que los organismos oficiales de desastres sean relevados de sus funciones y se establezcan comités bajo control ministerial o militar para dirigir la respuesta. Esto refleja la carencia de jerarquía y apoyo político que estas organizaciones tienen cuando ocurre un desastre de gran impacto, lo cual es siempre un acontecimiento político.

La necesidad de promover la cultura de huracanes es para mantener preparada y organizada a la población y mejorar su capacidad de respuesta ante riesgos a los que está expuesta. De ahí que la Dirección de Protección Civil realiza la capacitación y adiestramiento en las acciones de prevención, auxilio y recuperación, ante la eventualidad de un desastre provocado por algún fenómeno de origen natural o humano, a fin de reducir o eliminar la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes y su entorno, con los que constituye a fomentar una cultura de protección civil.

La prevención y la gestión de riesgos frente a desastres han sido una dimensión transversal en las políticas de desarrollo sectoriales y globales. En el nivel del discurso existe un creciente consenso en definir a los desastres y sus impactos como problemas no resueltos del desarrollo y no como fatalidades extraordinarias. En varios textos se habla de la situación de emergencia ocasionada por los desastres como una continuación de la situación de emergencia cotidiana vivida por gran parte de la población, y por lo tanto se plantea la necesidad de atender los problemas estructurales de la pobreza, la precariedad de la vivienda, la organización social en distintos niveles, la gobernabilidad democrática y el uso y manejo adecuado de los recursos naturales como las estrategias que permitirán una real reducción de la vulnerabilidad.

Recientemente, el Sistema Nacional de Protección Civil instruyó a todas las dependencias encargadas de la atención a emergencias que dieran en conocimiento a la población en general el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT)¹⁹¹. Este sistema tiene

¹⁹¹ El Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales (SIAT-CT), tiene sus antecedentes en los grandes desastres provocados en el pasado por fenómenos hidrometeorológicos; sin embargo es hasta los ocurridos en el año de 1999, cuando graves afectaciones en los estados de Puebla, Veracruz, Hidalgo y Tabasco, hicieron reflexionar de la necesidad de mejorar

como objetivos prevenir a la población sobre la proximidad de algún fenómeno meteorológico (huracanes o tormentas). Consiste en cinco alertas distinguidas por 5 colores que varía de acuerdo al grado de peligrosidad del fenómeno. Se supone que esta simbología deberá ser utilizada en todo el país y deberá de ser del conocimiento de la población quintanarroense.¹⁹²

Tabla 11 Sistema de Alerta Temprana

ALERTA AZUL	<p>PELIGRO MINIMO ACERCAMIENTO-AVISO A mas de 72 horas</p> <p>Perturbación tropical localizada en el océano atlántico Se emitirán en los boletines meteorológicos correspondientes aviso de perturbación ciclónica cada 24 horas. Y cuando la perturbación se localice en el Mar Caribe avisos cada 12 horas; esta información será proporcionada por la Dirección Estatal de Protección Civil.</p>
ALERTA VERDE	<p>PELIGRO BAJO ACERCAMIENTO-PREVENCIÓN Perturbación de 72 - 48 horas</p> <p>Se emitirán en los boletines meteorológicos correspondientes avisos de perturbación ciclónica cada 12 horas; esta información será proporcionada por la Dirección Estatal de Protección Civil.</p>
ALERTA AMARILLA	<p>PELIGRO MODERADO ACERCAMIENTO-PREPARACIÓN Perturbación de 48 - 36 horas</p> <p>Se emitirán en los boletines meteorológicos correspondientes avisos de perturbación ciclónica cada 6 horas; esta información será proporcionada por la Dirección Estatal de Protección Civil.</p>
ALERTA NARANJA	<p>PELIGRO ALTO ACERCAMIENTO Perturbación de 36 - 12 horas</p> <p>A partir de esta etapa se activarán los Comités Operativos Especializados para el Caso de Huracán, Se proporcionará información de la perturbación cada 6 horas, y cuando se encuentre a 24 horas cada 3 horas, estas informaciones serán proporcionadas a la población por el Sistema Estatal de Protección Civil y será difundida por los medios de difusión masiva.</p>
ALERTA ROJA	<p>PELIGRO MÁXIMO ACERCAMIENTO- AFECTACIÓN</p>

la coordinación de acciones para prevenir y mitigar grandes catástrofes. Surge así en el año 2000 el SIAT (Sistema de Alerta Temprana) como una herramienta de coordinación en el alertamiento a la población y en la acción institucional, ante la amenaza ciclónica, que se sustenta en la interacción de los principales actores del Sistema Nacional de Protección Civil: la sociedad civil y sus organizaciones; las instituciones de investigación del fenómeno hidrometeorológico e inclusive quienes estudian sus efectos sociales; los medios de comunicación masiva y la estructura gubernamental del Sistema Nacional de Protección Civil.

¹⁹² Una de las medidas más importantes fue crear el Sistema de Alerta Temprana para Ciclones Tropicales que ofrece la posibilidad de consensuar, sistematizar y aplicar coordinadamente las acciones emergentes que permitan responder de forma inmediata a las necesidades urgentes de la población para la protección de la vida y la salud, alimentación, suministro de agua y albergue temporal, ante la inminencia de que ocurra un desastre natural o ante la ocurrencia del mismo.

Se establece cuando la línea de vientos de 34 nudos (63 km) de un ciclón tropical se encuentra impactando un área afectable, o bien que pueda afectar en un tiempo igual o menor a 18 horas dependiendo de la intensidad del ciclón.
Se emitirán avisos cada 3 horas hasta que el sistema atravesase la península de Yucatán, esta información será proporcionada a la población por el Sistema Estatal de Protección Civil y será difundida por los medios de difusión masiva.

Fuente: <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Temporada/Sistema.php>

El recorrido de un huracán es el destrozamiento de las condiciones que permiten la tolerancia del ser humano al entorno, pudiendo ser: la pérdida de vidas, la inundación de los campos agrícolas, la ruptura de vías de comunicación, carreteras, puentes, puertos y aeropuertos; el desmantelamiento de viviendas, y de hoteles o fábricas. Unida a esta situación, aparece la necesidad de alimentos, amenaza de epidemias y enfermedades entre la población por la falta de agua y de condiciones mínimas de higiene. El desastre así, se entiende como el daño que un fenómeno natural produce sobre la cotidianeidad, las pérdidas asociadas al mismo, y el caos que se genera en el proceso de retorno a lo cotidiano. Estas situaciones de excepcionalidad llevan a que toda la sociedad tenga que movilizarse para tratar retornar a la normalidad lo más pronto posible.

Una de las instituciones gubernamentales que tiene más capacidad de asistencia inmediata a la población son las Fuerzas Armadas, por los medios y entrenamiento con los que habitualmente cuenta, y que permiten que en situaciones de excepcionalidad presten auxilio a la población, y que en momentos de caos traten de poner orden a una situación en la que el Estado ha sido desbordado.

En el rubro económico de una recuperación por desastre, desde 1996 se constituyó el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) como el instrumento financiero del Gobierno Federal para atender los efectos de los desastres naturales, mediante la asignación y transferencia de recursos a las dependencias y entidades federales y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios cuya capacidad de respuesta operativa y financiera fuese superada por la magnitud de los daños registrados. Con este esquema se brinda apoyo a la población afectada sin alterar los resultados de las finanzas públicas ni los programas normales del sector público federal.

En la actualidad, el FONDEN debe consolidar sus políticas y procedimientos para la aplicación de los recursos públicos en atención a emergencias y desastres con la mayor eficiencia, eficacia y transparencia, fijando la pauta para que las entidades federativas se familiaricen a través de acciones de difusión y capacitación con el manejo responsable de los recursos a su cargo, fomentando el fortalecimiento del federalismo. Del mismo modo, las instancias fiscalizadoras y de control de la Administración Pública Federal, así como las de los estados deben asumir un papel más activo en el seguimiento de las obras y acciones orientadas a la prevención y atención a desastres.

Sería deseable que en un futuro cada dependencia y entidad federativa tuviese plena responsabilidad y capacidad para hacer frente al manejo de la atención a emergencias y desastres naturales, con una buena comunicación intersectorial, contando con el apoyo de FONDEN únicamente en situaciones en que verdaderamente se hayan agotado sus recursos propios, y ante fenómenos extremos. Sin embargo, para alcanzar ese ideal, es necesario consolidar las políticas y lineamientos; hacer uso de herramientas y sistemas que permitan la integración, difusión y manejo de información con mayor rapidez y eficacia; capacitar a los operadores del FONDEN en los niveles estatal y municipal; enfatizar la participación de instancias fiscalizadoras a nivel federal y estatal para el seguimiento de las acciones y obras; e, incentivar a las autoridades locales para que se involucren, en la medida de lo posible, en la elaboración de herramientas para el monitoreo, prevención, evaluación y manejo de los desastres naturales con sus propios recursos financieros, técnicos y humanos, en apego a las políticas establecidas por los gobiernos federal y estatal.

3.1.2 HISTORIOGRAFÍA DE LOS HURACANES EN QUINTANA ROO.

El huracán es un tipo de ciclón tropical. Los ciclones tropicales son sistemas de vientos en forma de espiral que se desplazan sobre la superficie terrestre. Tiene circulación cerrada alrededor de un punto central. En el hemisferio norte los vientos giran contrario a las manecillas del reloj. Los ciclones tropicales se clasifican de acuerdo con la intensidad de sus vientos sostenidos:

- La Depresión Tropical es un sistema organizado de nubes con una circulación definida y cuyos vientos máximos sostenidos son menores de 63 Km/h.

- La Tormenta Tropical es un sistema organizado de nubes con una circulación definida y cuyos vientos máximos sostenidos fluctúan entre los 63 y 118 km/h. En esta etapa cuando se le asigna un nombre por orden de aparición y de forma alfabética.
- El Huracán es un ciclón tropical de intensidad máxima en el cual los vientos máximos sostenidos alcanzan o superan los 119 Km/h. Tiene un centro muy definido con una presión barométrica muy baja.

Tabla 12 Escala Saffir/Simpson de Huracanes

Categoría	Vientos en Km/H	Mareas de Tempestad por encima de lo normal
I	119 a 153	1.5
II	154 a 177	2.0 a 2.5
III	178 a 209	2.6 a 3.7
IV	210 a 249	4.5 a 5.5
V	+ de 250	+ de 5.5

Fuente: <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Temporada/QueEs.php>

La situación geográfica de Quintana Roo hace que los huracanes con mayor intensidad que provienen de las Antillas menores lleguen a sus costas y atraviesen la península para continuar a veces en el Golfo de México. En un principio quienes habitaron esta parte de la península los denominaban ciclones; en la actualidad se han generalizado como huracanes, vocablo proveniente de los antiguos habitantes del Caribe.

De la conquista de México quedaron apuntes como descripciones de la presencia de estos fenómenos naturales. Incluso se puede atribuir que el mestizaje mexicano tuvo su origen por consecuencia de un fenómeno meteorológico. La expedición que realizaba Valdivia de Cuba a Panamá, fue sorprendida por una fuerte tormenta, ocasionando el naufragio de una de sus naves y entre la tripulación que sucumbe estaban Gonzalo Guerrero y Jerónimo de Aguilar, cuyas fuertes corrientes del Caribe lo llevan a las costas de Tulum donde fueron hechos prisioneros por los mayas.

También el conquistador español de Chactemal Alonso de Dávila que por órdenes del Adelantado Francisco de Montejo realizaba un viaje por tierra de la entonces Villa Real, la antigua ciudad maya Chactemal, fue sorprendido en plena selva por un huracán. En sus

apuntes lo describió como un coloso ensordecedor con vientos incontenibles que arrasaban toda vegetación a su paso y hacían crecer la corriente de los ríos que atravesaban.

Investigaciones y relatos de historiadores manifiestan que desde la fundación de Payo Obispo se tienen registros de ciclones, uno en 1904; otro en 1916, el cual, según datos del historiador y profesor Carlos S. Hoy, llegó con brutal fuerza causando graves daños y algunas muertes y se caracterizó por haber secado la bahía por varias horas. Años más tarde, impactaría en 1942 uno de los más recordados por la gente; algunos de ellos tuvieron que trasnochar en la escuela socialista “Belisario Domínguez”. El ojo del ciclón entró por el sur destruyendo viviendas y uno de los primeros teatros el “Colonial”, algunos fuentes mencionan que cobró algunas víctimas. Así transcurrieron los años y en los cincuenta empiezan a bautizarse los huracanes con nombres de mujeres.¹⁹³ Así, en 1955, trece años después, se formó el fatídico “Janet” impactando Xcalak y Chetumal cuya trayectoria en ningún momento cambió; once días antes de su llegada el ciclón Hilda había amenazado pero se desvió y azotó la zona centro.

“Janet” azotó la parte sur de Quintana Roo, pasó primero sobre Xcalak causando numerosas muertes, inundando toda la superficie habitada; es considerado uno de los huracanes más grandes porque la fuerza de sus vientos alcanzaron más de doscientos kilómetros por hora y un diámetro de ochocientos metros; el ojo cubrió a Chetumal y las fuertes marejadas arrasaron con el ochenta por ciento de las casas mayormente de madera, dejó un escenario apocalíptico de destrucción y muerte que hasta la fecha se recuerda con el monumento al renacimiento.

Otro fenómeno hidrometeorológico ingresó el 2 de septiembre de 1974, el huracán Carmen aparece por Xcalak y después azota Chetumal con vientos que igual destruyen muchas casas de madera, comercios, el cinema “Leona Vicario”. Un año después, el 25 de agosto de 1975, una amenaza más por el sur de la entidad muy cerca de Chetumal, la tormenta tropical

¹⁹³ Un joven piloto de Estados Unidos de la flotilla de Caza huracanes, se le encomendó la misión de incursionar dentro de una tormenta para saber la intensidad de sus vientos y tamaño de su vértice; el piloto una noche antes se había peleado con su prometida...con esta preocupación emprendió la misión encomendada... estando dentro de la vorágine fue interceptado por la base...interrogándolo como encontraba la peligrosidad de ese huracán...sus pensamientos tal vez en ese momento estaban ocupados en su novia y al preguntarle los de la base como encontraba la conducta de aquel gigante de viento y agua... este respondió: “Oh... Ann está furiosa”... Así el primer huracán al que le ponen nombre fue ANN o ANA... Esta misma historia fue relatada en un documental del Canal del Tiempo.

“Cloe”, no causa destrozos de consideración y se desvanece entre la frontera de México y Belice. Pasado un lustro, “Herminia”, el 22 de septiembre de 1980, llegó a esta parte sur pasando entre Corozal y Chetumal sin causar grandes daños y con vientos de 120 kilómetros por hora más sus fuertes lluvias causaron algunos daños y escurrimientos en las poblaciones cercanas a la zona limítrofe.

En septiembre de 1988, el huracán Gilberto azotó el norte del Estado. Son innumerables los huracanes que su trayectoria inicial pusieron en jaque al estado y, particularmente, a esta capital siendo el más angustioso para toda la costa estatal el gigantesco “Mitch” cuya amenaza perduró del 22 de octubre al 9 de noviembre de 1998, rebasaba todas las categorías. Tuvo como víctima a toda Centroamérica e ingresó a México causando daños y muertes en Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco. En Quintana Roo causó pánico, la población relata que llegaron cientos de sacos para embolsar cadáveres antes que los recursos de reconstrucción.

Cercano a hoy día, julio del 2005, impactó en la Riviera Maya el huracán “Emily” que mantuvo categoría 4 en la escala Saffir-Simpson, aunque tuvo vientos fuertes, no dejó muchos daños y una muerte no confirmada. Tres meses más tarde, el huracán “Stan” caracterizado por tener mucha agua dejó fuertes inundaciones pero no dejó destrucciones graves.

Esta tesis escogió al poderoso huracán “Wilma” que impactó del 21 al 23 de octubre de 2005, de categoría cuatro en la escala Saffir-Simpson, porque azotó los polos turísticos del norte del Estado, causando severos destrozos en Cozumel, el principal receptor de barcos de crucero del país, Playa del Carmen y Cancún, aunque sin muertes relacionadas directamente a los fuertes vientos o las inundaciones, saldo atribuido a oportunas medidas preventivas de protección civil por parte de las autoridades estatales y municipales y a una creciente cultura sobre prevención de huracanes en la población; no obstante, el desorden público ocurrió tras el paso del mismo. Finalmente, el 21 de agosto de 2007, el poderoso huracán “Dean” azotó el estado, tocando tierra 50 kilómetros al norte de Chetumal con categoría cinco en la escala Saffir-Simpson, no habiendo daños tan impactantes en comparación con “Wilma”.

Hoy día, resulta importante que la sociedad y las organizaciones no gubernamentales se involucren más en la cultura de los huracanes. Como *GreenPeace* en México, que denunció las políticas públicas agravan la vulnerabilidad ante huracanes. En este sentido, en octubre de 2005, José Luis Luege, el entonces secretario de Medio Ambiente, culpaba a las administraciones priistas, que desde hace 30 años supuestamente habían permitido desarrollos turísticos en la zona de dunas y de mangle, con lo que provocaron que el impacto de “Wilma” fuera más fuerte y se inundaran más zonas de los hoteles.¹⁹⁴

3.1.3 PARTICIPACIÓN DE LA MILICIA CON EL PLAN DN-III-E.

a) El plan DN-III-E

El plan surge en 1966 a consecuencia de un importante desbordamiento del Río Pánuco en Veracruz. Al carecer de un organismo de auxilio específico para atender la emergencia, por disposición del Gobierno de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional procedió a elaborar un Plan para la asistencia a poblaciones afectada por siniestros y desastres.

El plan DN-III-E tiene como marco legal la Ley Orgánica de la Administración pública que en su Artículo 29, Fracción IV, establece que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde “Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarias para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil”.

Adicionalmente, la Ley General de Población, Art. 3, Fracción XIII, del 11 de octubre de 1973, establece como responsabilidad de la Secretaría de Gobernación “Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como de los organismos privados para el auxilio a la población en las áreas donde se prevea u ocurra algún desastre”.

En un sentido más directo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su Artículo 10, Fracciones II, III y V, vigente a partir de diciembre de 1986, establece:

¹⁹⁴ <http://www.greenpeace.org/mexico/news/pol-ticas-p-blicas-agravan-la>

- I. Garantizar la seguridad interior
- II. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas
- III. En caso de desastres prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

En tanto que la Ley Orgánica de la Armada de México en su Artículo 20, Fracción VII, vigente a partir del 22 de diciembre de 1984, establece entre las funciones de la Armada están “Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencia, actuando conjuntamente con el ejército y Fuerza Aérea conforme al Plan Nacional de Auxilio”.

Con lo mencionado, tanto el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, se coordinan con los sistemas nacional, estatal y municipal de protección civil, a fin de intervenir durante las fases de prevención, auxilio y apoyo.

El Sistema nacional de Protección Civil se concibe como “el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre”¹⁹⁵.

El Plan DN-III-E se vincula al Sistema Nacional de Protección Civil, pero aclara que “el hecho de que cada dependencia Gubernamental tenga asignada una función específica, no impide que los Mandos Militares tomen las providencias para atender las consecuencias de un fenómeno en forma integral, puesto que puede suceder que ocurra el incidente no haya representación de dichas dependencias; en todo caso, al hacerse presente dicha representación, se hará cargo de las funciones que tienen asignadas, dentro del sistema de Protección Civil”¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, Plan DN-III-E, s/e México, 1992, p. 10.

¹⁹⁶ Secretaría de la Defensa Nacional, Plan DN-III-E, s/e México, 1992, p. 11.

Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, se han instituido los siguientes organismos:

- a. De coordinación: Consejos de Protección Civil en sus diferentes niveles (Nacional, Estatal y Municipal)
- b. De ejecución: Unidades de Protección Civil

El Consejo Nacional de protección Civil será presidido por el Titular del Poder ejecutivo. El ejército y Fuerza Aérea se inserta en los distintos niveles de coordinación y ejecución. Forma parte, junto con las demás secretarías de Estado, del Consejo Nacional de Protección Civil. En su parte operativa, el Consejo Nacional de Protección Civil activa el Centro Nacional de Operaciones, organismo temporal que se constituye cuando existe la posibilidad o el hecho de que ocurra un desastre. La SEDENA y otras secretarías se encargan de coordinar, junto con el Secretario de Gobernación, las tareas de planeación, coordinación y supervisión de actividades encaminadas al auxilio de la población. Al mismo tiempo, la SEDENA y la Armada de México se integran dentro de este Centro Nacional con equipos de trabajo denominados Centros Sectoriales de Operaciones, que son organismos temporales, encargados de transmitir las decisiones del Centro Nacional de Operaciones hacia sus propios elementos operativos, así como tramitar las necesidades de apoyo de éstos, ante el Centro Nacional de Operaciones.

El Centro Sectorial de Operaciones de la SEDENA lo comanda un Subjefe Operativo del Estado mayor de la Defensa Nacional (EMDN), y se auxilia de subjefes en lo referente a la comunicación con el SINAPROC, a la disposición de recursos humanos, a la información, a los recursos materiales, a las transmisiones, al apoyo aéreo, con la dirección general de ingenieros y de materiales de guerra y con los asesores jurídicos de la propia secretaría.

De la misma manera que se integran Consejos Estatales de Protección Civil, se crean a la par Centros Estatales de Operaciones, con organización y funcionamiento similar al Centro Nacional de Operaciones, coordinado por el Ejecutivo Estatal y auxiliado por el Mando Territorial de la SEDENA correspondiente. A fin de coordinar y apoyar al Centro Estatal de Operaciones, la SEDENA conforma Centros de Operaciones de Zona, integradas por un jefe o subjefe del Estado Mayor, personal del Estado Mayor, elementos de los servicios del

cuartel general y por representantes de las unidades, dependencias e instalaciones de su jurisdicción.

A nivel municipal, el ejército implementa y organiza Centros de Operaciones de Sector, con funciones similares a los Centros de Operaciones de Zona. El mando recae en un segundo comandante de la corporación, auxiliado por un jefe de operaciones, un coordinador de abastecimientos y recursos materiales y por jefes de los servicios de la corporación.

La SEDENA contempla un rango de acción en los distintos niveles de gobierno, suministrado un equipo técnico, podría decirse, por intensidad y extensión del desastre. En los casos cuando son desastres que afectan a uno o dos municipios, el ejército emplea los Centros de Operaciones de Sector. En caso de que la amenaza sea a nivel Estado, recurren a los Centros de Operaciones de Zona. Y los casos donde la repercusión sea mayor, alcanzando varios Estados, se conforman los Centros Sectoriales de Operaciones. Pero siempre, este último coordina a centros de operaciones inferiores, ya que el control del ejército es jerárquico, y aunque un desastre sea de extensa e intensamente pequeño, el alto mando de ejército tendrá conocimiento y, por ende, capacidad de decisión.

La Política de protección del ejército mexicano se dirige hacia tres objetivos:

1. De prevención: Actividades de planeo y coordinación; identificación de instalaciones que por su naturaleza pueden causar daño al exterior de las mismas; ubicar zonas de alto riesgo y sus probables áreas de desastre (áreas críticas); supervisar el uso y manejo de explosivos, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Apoyar el monitoreo, detección, pronóstico y alerta de fenómenos de carácter hidrometeorológico.
2. De auxilio: Al presentarse una emergencia, participar en la integración y funcionamiento de los Centros de Operaciones Correspondientes; poner en ejecución el plan de auxilio correspondiente a fin de llevar a cabo actividades de búsqueda, rescate y evacuación, seguridad, coordinación de ayuda de emergencia, atención médica, obtención y distribución de abastecimientos, apoyo a las autoridades civiles.
3. De Recuperación: Al determinarse que la situación se normaliza, se retiran paulatinamente las unidades de refuerzo, permaneciendo los de base. Se apoyará con recursos y materiales disponibles para la recuperación de las zonas afectadas. El ejército participará en las actividades de remoción de escombros. Reparación de vías de comunicación y servicios públicos en las zonas afectadas.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, Plan DN-III-E, s/e México, 1992, p. 21-24.

En el reglamento de las fuerzas armadas, las zonas militares tienen la facultad de actuar al instante en caso de emergencia y con los recursos disponibles, pero siempre debe de informar el comandante responsable a su superioridad la acción tomada. A pesar de que cuentan con esta disposición, generalmente los comandantes no se arriesgan hasta que un superior así lo disponga, y si este superior no se siente con las facultades necesarias, consulta con sus inmediatos superiores, lo que retarda la atención a la emergencia. Es un problema de mando que se resolvería si desde los comandantes de pelotón hasta los de brigada tengan libertad de acción en caso de urgencia inmediata.

Un punto muy importante a resaltar es que el ejército se hace cargo de la administración de los refugios y albergues en la práctica, a pesar de que Protección Civil es el encargado formal de éstos. El ejército cuenta con un manual de procedimientos para la atención de estos albergues, desde la disposición de los dormitorios, los sanitarios, los lavaderos y las cocinas, hasta las tareas de sanidad, ya que suministra alimentación, víveres, materiales de curación, además proporciona servicio médico. El ejército ha estado permanentemente en la política de protección civil del Estado, antes de que existiera un organismo especializado en esa función, e incluso se le ha criticado que implementa sus planes de emergencia un tanto autónoma y al margen del resto de los organismos gubernamentales.¹⁹⁸ Sin embargo, se debe reconocer que son instrumento importante y su función es imprescindible dada la carencia de personal que otros organismos del gobierno adolecen. La ventaja de la utilización de elementos militares es que su disciplina puede utilizarse en el bien colectivo, es decir, su imagen de aparato represor se deriva de la política del grupo político en el gobierno, de los intereses político-económicos de algunos grupos sociales, de la corrupción y otros tantos males, que si no existiesen, el ejército cumpliría en forma cabal al labor que le ha conferido la Constitución.

El plan DN-III, vigente desde los años 60, es una de las misiones militares más apreciadas por la población. Se aprovechan el entrenamiento, la organización y el despliegue de las tres ramas de las Fuerzas Armadas para apoyada cuando huracanes, inundaciones o sismos la

¹⁹⁸ Manzilla, Elizabeth, “Prevención y Atención de Desastres en México” en Lavell Alan y Eduardo Franco (Coords). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido*, La Red-Flacso-ITDG, Perú, 1996, p. 224.

golpean con singular fuerza. Incluso esta capacidad ha sido demostrada en Centroamérica desde hace años, y últimamente con mucha intensidad. Cuando en noviembre de 1998 el huracán Mitch semidestruyó El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, todas las fuerzas apoyaron las tareas de rescate incluso antes que el ejército de Estados Unidos. En diciembre de 1999, un numeroso contingente militar mexicano participó en el rescate de población civil ante las inundaciones que tuvieron lugar en Venezuela. En el despliegue de tropas para el DN-III, las FFAA se subordinan al Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), de la Secretaría de Gobernación. Las acciones de la DN-III se pueden entender como “humanitarias” y difícilmente alguien podría cuestionar este despliegue militar.¹⁹⁹

b) El plan General de Auxilio a la Población de la Secretaría de Marina (Plan Marina)

La Secretaría de Marina, al igual que la Secretaría de la Defensa Nacional, implementa su plan de auxilio a la población en caso de desastre actuando por sí o conjuntamente con el ejército, fuerza aérea y con las Dependencias del gobierno federal, los gobiernos estatales y Municipales, los sectores privado y social, así como en coordinación con las autoridades de las unidades de protección civil correspondientes, con el fin de aminorar el efecto destructivo de agentes perturbadores o calamidades que se presenten en contra de la población y su entorno.

Las diferentes regiones, zonas, sectores y sub sectores navales de esta secretaría, con la elaboración y actualización constante de sus respectivos planes, organizarán y prepararán con la debida Anticipación, las acciones a desarrollar ante los diferentes fenómenos perturbadores. Además, los planes de auxilio pueden ejecutarse en coordinación con Dependencias y entidades de la administración pública federal (central y paraestatal), estados, municipios y empresas del sector privado y social que participen en actividades de protección civil. Sin embargo, en sus estatutos advierte que, en caso que la probabilidad de desastre sea muy alta e inminente, la Armada actuaría en forma inmediata, bajo el correspondiente mando naval, en tanto no se integre en Centro de Operaciones. Esto significa que puede actuar en forma rápida sin esperar una orden directa desde el centro.²⁰⁰

¹⁹⁹ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 91-92.*

²⁰⁰ Secretaría de Marina, Plan Marina de auxilio a la población civil y zonas de emergencia o desastre, 2002, p. 2.

El plan operativo tiene tres fases: Prevención, auxilio, y recuperación. Ante una emergencia, la toma de decisiones deberá de establecerse una estrecha coordinación entre las autoridades de Protección Civil y las autoridades militares. Al presentarse un estado anormal provocado por un fenómeno perturbador, el comandante de la jurisdicción deberá proceder a la inmediata prestación de auxilio e Informar tan pronto como sea posible a las instancias especializadas de protección civil, ejecutando el plan correspondiente y en caso de que la situación existente supere su capacidad de respuesta, informará y solicitará al mando inmediato superior correspondiente el apoyo necesario para brindar las acciones respectivas, debiéndose activar escalonadamente el plan local, subregional, regional o general si es necesario.²⁰¹

La operatividad de la Marina parece ser más flexible y actúa de acuerdo a la situación con mayor facultad de sus mandos medios. Además, puede desplazarse por todo el litoral mexicano con sus propios recursos de la misma forma que el ejército. Armada y ejército tienen la ventaja de su autonomía, recursos, movilidad, equipo y técnicas que los sistemas de protección locales carecen, de ahí que gran parte de los Planes de Protección Civil estatales y locales se monten sobre la operatividad de las fuerzas armadas.

3.1.4 EL SISTEMA EXPERTO APLICADO EN QUINTANA ROO.

a) Antes de "Wilma".

Los desastres naturales representan una constante amenaza al orden social. Todos los años, las manifestaciones de las fuerzas de la naturaleza han cobrado miles de vidas: terremotos, huracanes, deslaves, erupciones volcánicas, maremotos, etc. El efecto social de los desastres es incalculable puesto que no únicamente se pierden vidas humanas, ni recursos económicos, también se pierden espacios de interacción, se perturba la base que sostiene la vida cotidiana de las comunidades, los pueblos, los barrios, las ciudades. No obstante, en esta dinámica de caos, el desastre no se origina solo por la intervención de un fenómeno

²⁰¹ Secretaría de Marina, Plan Marina de auxilio a la población civil y zonas de emergencia o desastre, 2002, p. 1.

natural aislado, sino por que entran en juego factores sociales como la cultura, la política, la economía, la historia, etc. que frecuentemente son incluidas en los análisis de riesgo.

Frente al desastre, las instituciones modernas, la tecnología, la profesionalización de las organizaciones e instituciones como el gobierno generan fiabilidad y un sentimiento de seguridad. A ello se le denomina, “confianza en el Sistema Experto”²⁰², siendo sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos. Los expertos, los que tienen el conocimiento especializado, refuerzan la fiabilidad de la gente común en el sistema. Los *sistemas expertos* los tenemos alrededor: en cada momento entramos en distintos ámbitos de los sistemas expertos: el auto, la escuela, la fábrica, la casa. “Mi fe no es tanto en ellos [los arquitectos, ingenieros, doctores], aunque tengo que confiar en su competencia, sino en la autenticidad del conocimiento experto que han aplicado, algo que no puedo verificar exhaustivamente por mí mismo”²⁰³.

El sistema experto aplicado para el huracán “Wilma” en Quintana Roo, principió con los preparativos bajo el mando principal del gobernador Félix González Canto, quién ante los integrantes del Consejo Estatal de Protección Civil 2005 reiteró a la población que su Gobierno tenía todos los recursos humanos materiales y financieros para atender en coordinación con las Fuerzas Armadas a la ciudadanía.

El Jefe del Ejecutivo Estatal, estuvo comprometido en mantener bajo cualquier circunstancia el saldo blanco durante la contingencia. Sin embargo, también afirma que fue fundamental establecer las medidas y los controles preventivos que permitieron atenuar la posible consternación de la población después de un fenómeno meteorológico; pero sobre todo, minimizando los daños materiales a los patrimonios públicos, privados, a la infraestructura, equipamientos en el Estado.²⁰⁴

²⁰² La confianza en el sistema es tan cotidiana que no existe momento para reflexionar en su funcionamiento.

²⁰³ Giddens Anthony, Consecuencias de la Modernidad, Alianza Editorial, España, 1994, p.37.

²⁰⁴ El Gobernador del Estado, manifestó reiteradas veces que su Gobierno tiene como tarea prioritaria prevenir y fomentar la cultura de prevención, informar y difundir todo lo concerniente a los huracanes y sus efectos; por ello, la prevención es la clave de la seguridad.

En 2007, el entonces Secretario de Seguridad Pública Luis Alberto Rivero León explicó que el Comité Operativo Especializado en caso de Huracanes contó con un organigrama perfeccionado, en forma interdisciplinaria e interinstitucional tal como lo indican los estándares nacionales e internacionales. Rivero León menciona también que este Comité está integrado por ocho subcomités cuyo objetivo es el de salvaguardar la vida humana y la infraestructura del Estado.

El primer subcomité es de equipo y maquinaria el cual estará coordinado por la Secretaría de Infraestructura y Transporte (SINTRA); el segundo es de servicios generales, radio comunicación y transportes, y estará a cargo de la Policía Estatal Preventiva (PEP). Abundó, que el tercer Subcomité de Seguridad, estará bajo el mando de la Procuraduría General de Justicia del Estado; el cuarto de la Asistencia Urbana, estará operado por la Secretaría de Seguridad Pública; el quinto de Asistencia Rural está coordinado por la Secretaría de Desarrollo, Agropecuario Rural e indígena (SEDARI); el sexto de Salud estará coordinado por la Secretaría Estatal de Salud; el séptimo de Voluntariado y Donativos estará bajo la Dirección Estatal del DIF y el octavo que es el de Evaluación y Reconstrucción estará bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER). Asimismo, dio a conocer que para ampliar la cultura de prevención de huracanes se repartieron miles de carteles y trípticos en español, inglés y maya en espacios públicos y zonas más vulnerables, así como turísticas.²⁰⁵

Por su parte, el General de Brigada Diplomado Estado Mayor, Alfonso García Vega, Comandante de la 34ª Zona Militar, al presentar el Plan DN-III-E previo a “Wilma”, dijo que se disponía con alrededor de mil elementos para ayudar a la población en caso de emergencia, así como más de 100 vehículos tipo Hummer, especiales para una contingencia hidrometeorológica. Explicó que existen agrupamientos especiales para atender, antes (en las tareas de evacuación), durante (para salvaguardar las vidas humanas) y después (reconstrucción y atención) en caso de un huracán.

²⁰⁵ El Secretario de Seguridad Pública, dijo que tres días de haber iniciado oficialmente la temporada de huracanes 2005, se habían activado 538 refugios anticiclónicos con protección de cancelería, con capacidad de atender a 73 mil 80 personas; con ello también se ha supervisado y reactivado las instalaciones y su capacidad de emergencia de los refugios para antes y durante y la funcionalidad de los albergues para después de la contingencia. Rivero León, indicó que como parte prioritaria de las acciones de Gobierno ante una emergencia, la Secretaría de Seguridad acordó simultánea y recíprocamente, con el cuerpo Consular acreditado en la entidad y con el sector hotelero una serie de acciones emergentes para salvaguardar la vida de miles de turistas.

Asimismo, el Contralmirante Cuerpo General Diplomado de Estado Mayor, Armando García Rodríguez, Comandante de la Zona Naval, al explicar la participación de su dependencia se basó en coordinar varias acciones para salvaguardar la vida y la seguridad de aquellas personas que se encuentren en alta mar en caso de una emergencia, además de que brindaría seguridad a las costas de la entidad.

Finalmente, en esta fase de preliminares, el entonces director General de Protección Civil, José Nemesio Medina Robledo, establecía que en esa temporada de huracanes se puso en operación el Programa SUMA, el cual tiene la responsabilidad de vigilar la distribución y acopio de víveres en las zonas de desastre, así como albergues. Indicó que el Sistema de Alerta Temprana (SIAT), emite las diferentes alertas mediante banderines de colores y de acuerdo con las horas de proximidad de un huracán; también se cuenta con un sistema de cartografía digital elaborado por la Universidad de Quintana Roo y la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual está permitiendo conocer las zonas de riesgo en caso de fuerte oleaje y mareas.

b) Durante “Wilma”: el papel de la Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública, realizó las siguientes tareas para el antes-durante-después de la afectación de “Wilma” en el 2005. De esta manera, coadyuvo a los esfuerzos realizados por el Gobierno de Quintana Roo:

En el área operativa:

- Previo a la afectación del huracán “Wilma”, la Dirección de Protección Civil emitió un total de 46 avisos de alerta a partir del día 15 al 23 de octubre del 2005, mismos que fueron emitidos por vía Internet a través de la pagina Web de la Secretaría de Seguridad Pública, informándose de las características, situación del sistema así como las respectivas notas informativas dirigidas a las autoridades y público en general.
- Se mantuvo informado, veraz y de manera oportuna, al Comité Operativo en Caso de Huracán y al Consejo Estatal de Protección Civil, en lo relativo al seguimiento del

mencionado huracán en las 33 sesiones que se realizaron tanto en las instalaciones del C4 (sala de crisis) y en el salón Cuna del Mestizaje en el Palacio de Gobierno.

- Se dieron instrucciones y se mantuvo una constante coordinación con los municipios con el fin de la integración y sesiones de los Consejos Municipales de Protección Civil, girándose directivas y disposiciones para hacer frente a la contingencia de “Wilma” antes, durante y después.
- Se atendieron un promedio de 3,500 llamadas telefónicas realizadas por familiares de las personas que viven en los municipios afectados, en virtud que no existía el servicio telefónico domiciliario y celular; principalmente llamadas nacionales e internacionales, así como de ciudadanos que deseaban información sobre la situación que prevalecía.
- Se giraron instrucciones y coordinaciones conforme la situación lo permitía con los municipios en lo referente al control de los refugios y albergues, así como, la distribución de despensas, láminas de cartón, colchonetas, cobertores y demás enseres a la población que resulto afectada por el paso del meteoro.
- Se realizaron recorridos constantes por los municipios afectados, a fin de constatar el apoyo a la población civil que resultó afectada.
- Se detuvieron a 296 personas de las cuales únicamente se consignaron 222 entre ellos 11 menores que fueron turnados al Consejo Tutelar para Menores Infractores, todos ellos por el motivo de su participación en los actos de pillaje, saqueo y vandalismo, del mismo modo las personas restantes fueron puestas a disposición de la autoridad ministerial.
- Se trabaja en forma coordinada con la Policía Federal Preventiva (PFP), Ejército Mexicano, Armada de México y Policías Municipales para hacer frente a la contingencia.
- Se enviaron, por instrucciones del Gobernador del Estado, Félix Arturo González Canto, mas de 400 trabajadores adicionales (250 efectivos de la Policía Estatal Preventiva, 100 elementos de Protección Civil y 50 especialistas en Radiocomunicaciones), para reforzar las acciones en la zona norte.

• Así mismo, el Centro de Atención Telefónica de Emergencia 066 de Chetumal, implementó un plan de contingencia con la finalidad de cubrir el servicio de emergencia. Se implementaron turnos de 12 horas con 8 operadoras telefónicas, 8 despachadores y 3 supervisores por turno, con el fin de mantener cubierta la atención. Como respuesta a las llamadas de la ciudadanía se brindó información acerca de refugios y albergues, se realizó el corte de árboles, desagüe de inundaciones información sobre la trayectoria del meteoro, información sobre familiares, así mismo se brindó atención a llamadas procedentes de otros países como España, Argentina, Francia y los Estados Unidos solicitando información sobre familiares que se encontraban de vacaciones en el Estado; de igual manera se recibieron llamadas de las embajadas en México de Francia, España, Egipto, Italia, Inglaterra y Argentina, todas ellas solicitando información sobre las personas hospedadas en el norte del Estado.

Tabla 13 Concentrado General de Estadísticas

INCIDENTE	OPB	BACALAR Y FORÁNEOS	FCP	SOLIDARIDAD	BENITO JUÁREZ	OTROS MPIOs	TOTAL
Evacuación	13	2	5	2	2	0	24
Corto circuito	12	3	2	1	0	0	18
Objeto peligroso	9	2	4	0	0	0	15
Explosión de transformador	9	10	1	0	0	0	20
Cables al piso	14	1	4	0	0	0	19
Denuncia venta de cerveza	34	3	3	0	0	0	40
Desbordamiento agua negra	2	0	0	0	0	0	2
Árboles caídos	36	2	2	0	0	0	40
Solicitud corte de árboles	74	2	2	0	0	0	78
Alcantarilla tapada	9	0	3	0	0	0	12
Caída de poste teléfono	1	0	0	0	0	0	1
Inundaciones	1	0	0	0	0	0	1
Rescate acuático	1	0	0	0	0	0	1
Información general	2159	0	0	0	0	0	2159
Búsqueda y localización de familiares	0	0	0	0	35	4	39
Apoyo de viveres	0	0	0	0	0	0	0
Apoyo a la ciudadanía (daños, pandillerismo, rapiña)	0	0	0	0	0	0	0
Total de apoyos	2374	25	26	3	37	4	2469

Fuente: Informe de Actividades. Unidad de Enlace de la SSP. 11 de noviembre de 2005.

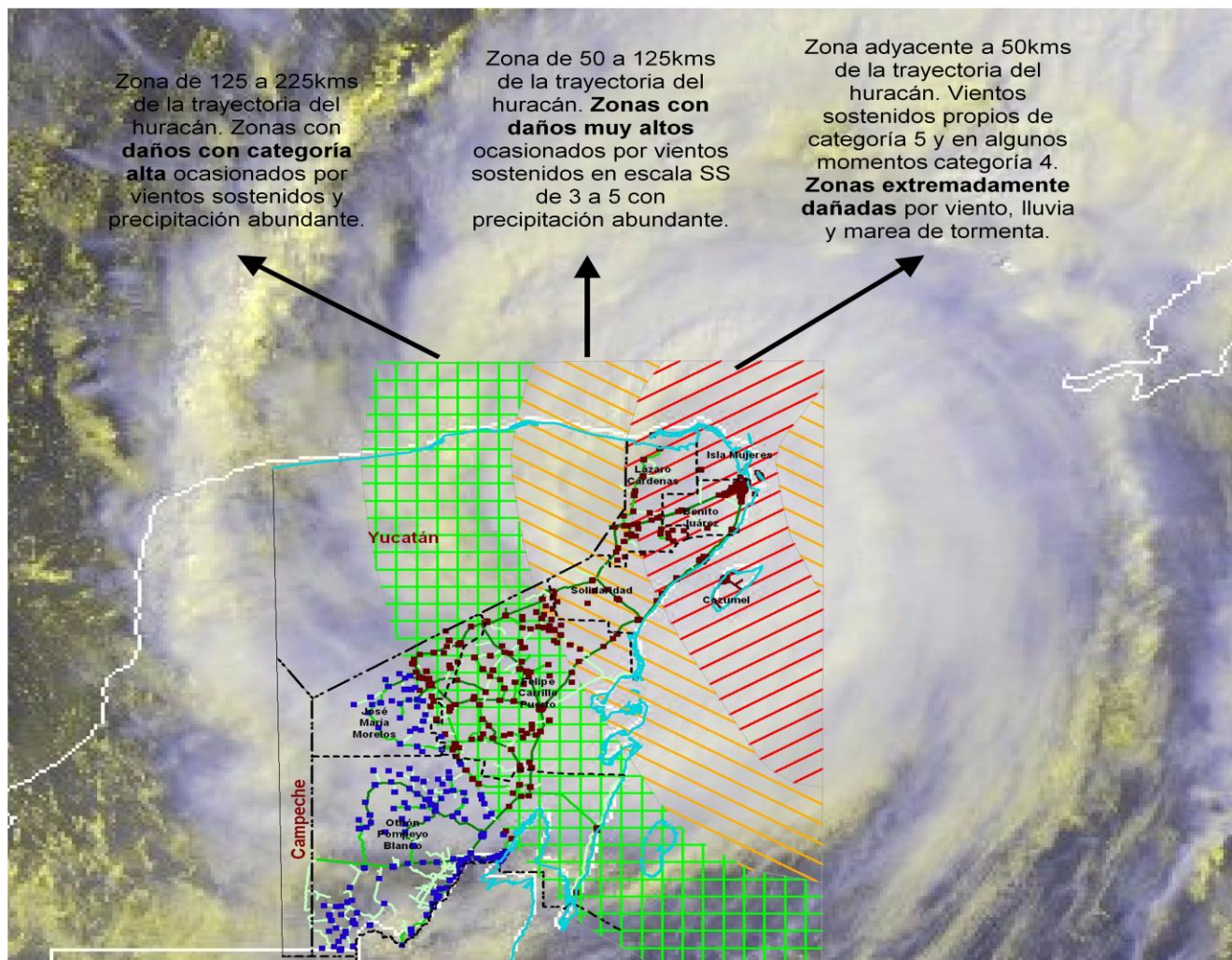
En el área administrativa:

- A partir de la presencia del huracán “Wilma”, todo el personal de la SSP permanecieron constantemente en turnos continuos de 6 horas cada uno las 24 horas durante el paso (afectación) del meteoro que comprendió los días del miércoles 19 al domingo 23 de octubre del presente, de la misma forma, se comisionó personal a los 5 municipios afectados desde el jueves 20 de octubre hasta el lunes 31 del mismo.

- Al inicio de la contingencia, de la Reserva Estratégica de la Dirección de Protección Civil, el DIF Estatal dispuso para iniciar sus apoyos los siguientes artículos:
 - a) 1,882 colchonetas
 - b) 12,870 fardos de lámina de cartón
 - c) 21,175 cobertores

- Con el objeto de acceder a los recursos del FONDEN, se realizaron varias reuniones de coordinación con el personal del DIF Estatal, DICONSA y Hacienda Estatal para determinar las necesidades requeridas por los municipios afectados (o por afectar), definiendo la estrategia de distribución, lugares de acopio y logística de envío.

Gráfico 5 Zonas de Impacto del huracán "Wilma"



• El Gobernador del Estado, Félix Arturo González Canto, solicitó la declaratoria de Emergencia por el impacto del Huracán "Wilma" en los 8 Municipios del Estado, a los cuales el FONDEN envió los siguientes artículos en apoyo:

- a) 250,000 despensas
- b) 670,000 litros de agua purificada
- c) 50,000 fardos de lámina de cartón

Mismos apoyos que fueron entregados al DIF Estatal para su distribución, en coordinación con DICONSA y la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección Estatal de Protección Civil.

- Además de los artículos señalados, el FONDEN está por enviar los siguientes artículos, los cuales se calendarizaron para su distribución a través del DIF Estatal.

- a) 45,000 kits de limpieza
- b) 90,000 láminas galvanizadas
- c) 21,000 lámparas
- d) 16,000 picos
- e) 16,000 palas
- f) 16,000 carretillas

Todos estos apoyos fueron coordinados con el personal de Protección Civil Nacional, de la Secretaría de Gobernación, quienes permanecieron en Quintana Roo por 12 días.

Otras acciones fueron:

- Se continuó otorgando seguridad con los 4,209 elementos en la zona de mayor afectación, principalmente en el municipio de Benito Juárez, incorporando elementos al municipio de Lázaro Cárdenas.
- Continuaron circulando 139 vehículos para garantizar la seguridad de la población (entre patrullas, helicópteros, aviones, autobuses y motocicletas)
- Se controlaron los disturbios y actos de pillaje tumultuarios en las colonias y zonas comerciales.

Actualmente, se está terminando de elaborar una evaluación integral sobre los avances de la seguridad pública ante huracanes. Siguen aplicándose de manera permanente técnicas y tácticas policiales en diversos operativos por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, con la finalidad de contrarrestar los ilícitos y faltas administrativas que se presentan en la zona norte del Estado; más no relacionados con “Wilma”.

c) Después de “Wilma”

Cancún era una isla que tenía la forma de una serpiente o una letra S, y que en 1970 empezó a ser modificada por los desarrollos turísticos. Para el año 2005, debido al paso del huracán “Wilma” el Estado sufrió pérdidas calculadas en 1,800 millones de dólares, según Jesús Almaguer, presidente de la Asociación de Hoteles de Cancún.²⁰⁶

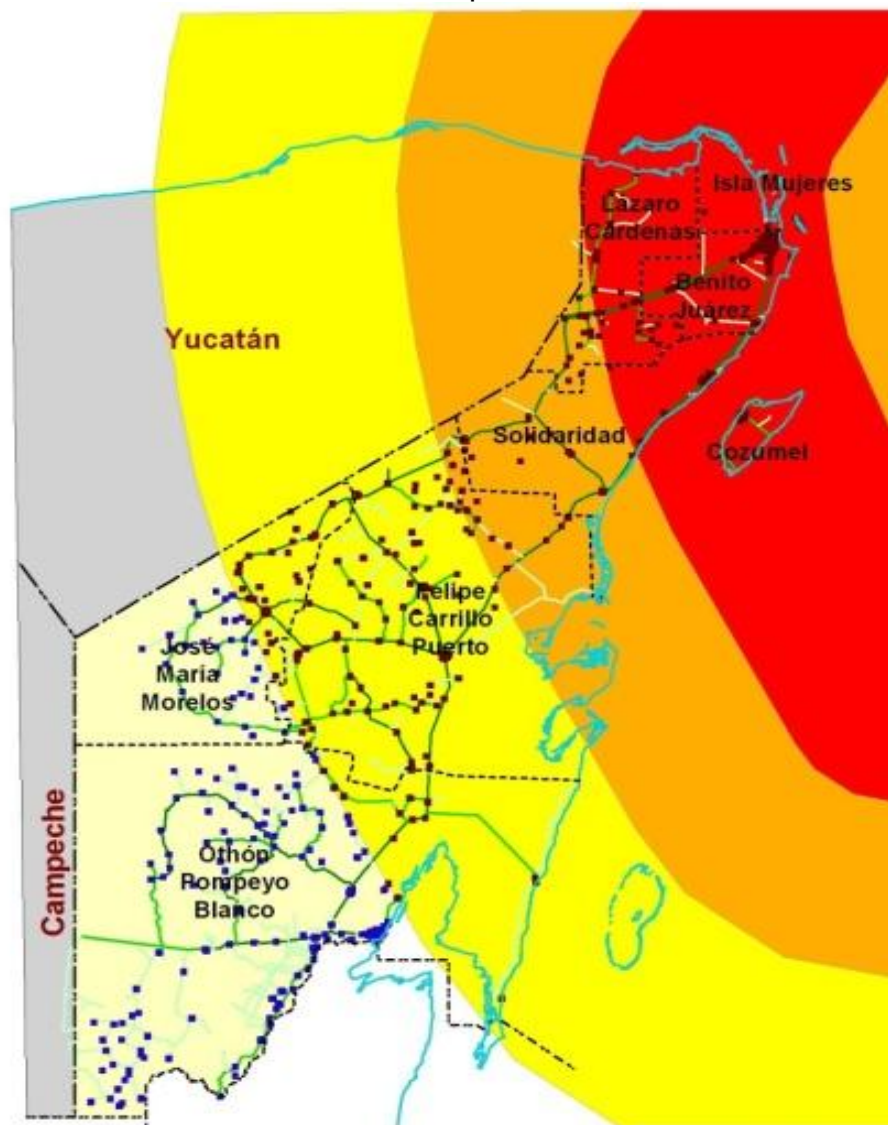
Existen algunas conductas relacionadas con los desastres, y que tienen que ver mucho con ciertos mitos que manejamos ante catástrofes o crisis. Uno de esos mitos es el de la invulnerabilidad personal, que hace suponer que no va a pasar nada y en cierta forma inmoviliza para actuar. Otro mito, que suple al de la invulnerabilidad cuando ya no se puede sostener, es el de la ilusión de posición central, que es cuando asimilas estar en el centro de la tragedia pensando que todo lo que sobreviene está dirigido sólo a ti, y eso tampoco deja actuar de una forma asertiva. Aparte, sobreviene una especie de caos de fin de mundo, sobreviene el miedo, la incertidumbre y eso, en una comunidad que está muy poco integrada como Cancún, provoca gestaciones de violencia como las que se vivieron: saqueos, trincheras vecinales, vecinos armados, fogatas y barricadas.

Especialmente los cancenenses fueron los que crearon el miedo post impacto, un desastre más funesto que “Wilma”, porque ese miedo, cultivado a través de los rumores, llevó a armarse con palos, machetes y pistolas; y, a refugiarse en trincheras vecinales. Afortunadamente en esas trincheras no hubo saldos de linchamientos o enfrentamientos. Estas situaciones deben dar pauta para que los órganos encargados estén pendientes ante una eventual contingencia y para que los ciudadanos midan el alcance de la construcción social del miedo.

Las siguientes imágenes ayudaran a construirnos una perspectiva de la realidad que se vivió. Muestra la trayectoria seguida por el huracán “Wilma” desde el día 21 al 23 de octubre de 2005. Se correlaciona la fuerza destructiva del meteoro por vientos, precipitación abundante y marea de tormenta con la red carretera, localidades y municipios del estado de Quintana Roo. Y, menciona un estimado de daños a sumar al miedo social del que hablábamos.

²⁰⁶ http://www.unasletras.com/v2/articulo/artes-escenicas_10/Gloria-Palma-publica-Revelaciones-del-desastre_335/

Gráfico 6 Zonas dañadas por el huracán "Wilma"



Los rangos señalan lo siguiente:
Color rojo. Zonas extremadamente dañadas.
Color naranja. Zonas con muy alto daño.
Color amarillo. Zonas con alto daño.

Estimación y reportes preliminares de daños en Municipio de Benito Juárez

Población afectada: 541,148 habitantes

Escuelas afectadas: 321 de 464 (69.2%) = \$33.1 millones

Hospitales afectados (estimación): 28 de 28 (100%)

Estimación de daños a red de carreteras: 335 de 335 Km. (100%) = \$670 millones

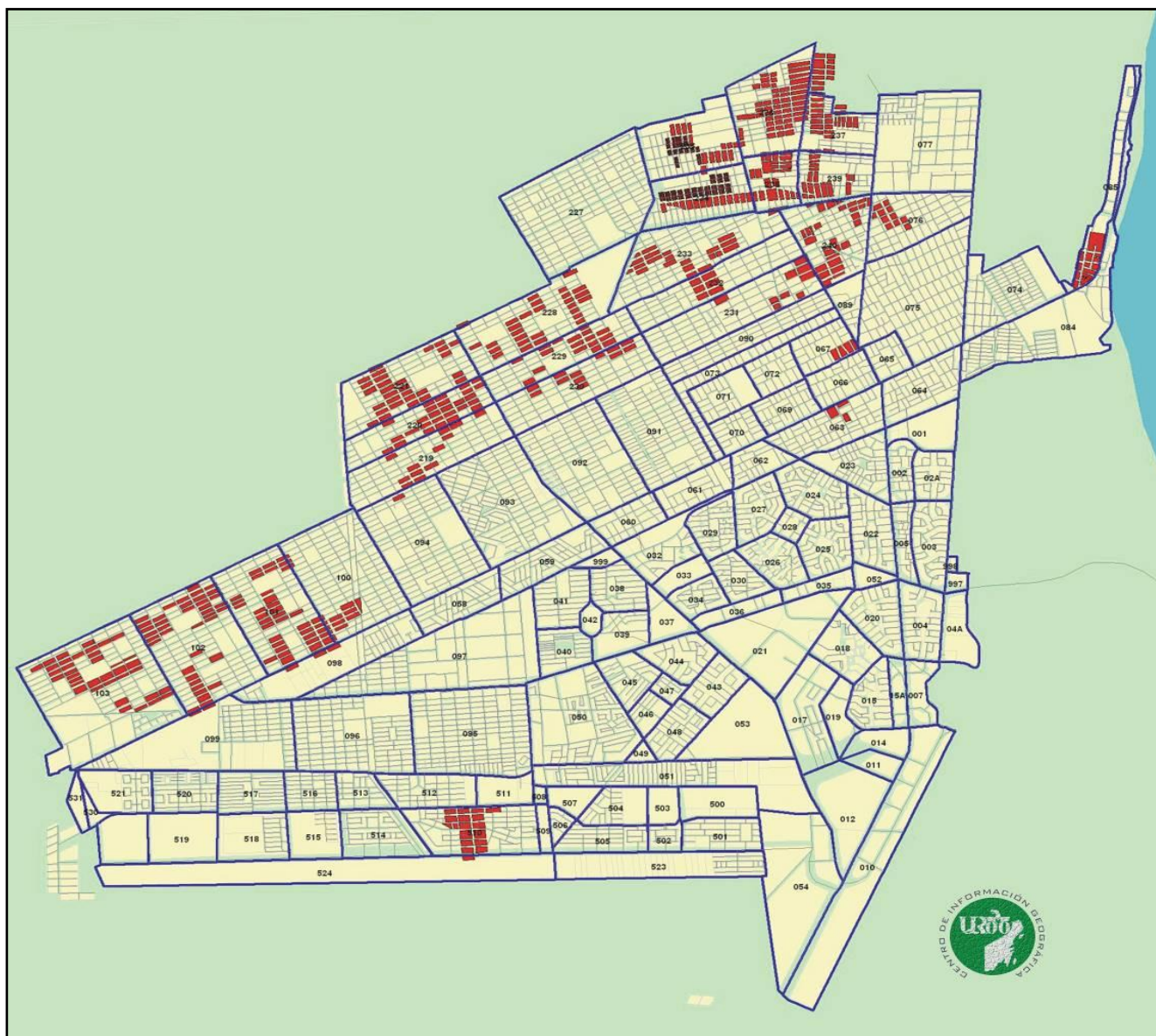
Hogares en pobreza extrema: 7,708 hogares

Puertos afectados: 2 de 2

Hoteles afectados (estimación): 145 de 145 (100%) que suman 27,822 cuartos.

Energía eléctrica: Dañado y suspendido el 100% del servicio.

Gráfico 7 Cancún, áreas de contingencia por el huracán "Wilma"



En relación a los daños, existen fondos destinados a atender el impacto de contingencias climatológicas, tales como el FONDEN (Fondo de Desastres Naturales) y el FAPRACC (Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas). Para el fenómeno "Wilma", se contempló en el Fondo un monto de \$625,521,718 (Seiscientos

veinticinco millones quinientos veintiún mil setecientos dieciocho pesos 00/100 M. N.)²⁰⁷. Sin embargo, ambos fondos cuentan con reglas de operación claras, donde se establece que los apoyos para la población serán en especie, tales como dotación de despensas, láminas, insumos para la producción agropecuaria, infraestructura entre otros, y que el Gobierno del Estado para acceder a esos recursos y hacerlos llegar a la población, deberá apegarse a los lineamientos específicos que se señalan.

En definitiva, los desastres que la naturaleza causa periódicamente tienen mucho que ver con la capacidad de adaptación que se tiene para vivir en un contexto determinado. Es necesaria la planificación, y la inversión adecuada para que la naturaleza no interrumpa la cotidianeidad provocando el desastre, que en caso de que aparezca, debe ser enfrentada por todos los agentes con los que una sociedad cuente. La militarización de la respuesta, puede ser una solución transitoria al problema, o una respuesta necesaria a la emergencia, pero en realidades donde la fuerza de la naturaleza cíclicamente aparece provocando efectos similares, la sociedad debe ser capaz de adaptarse utilizando todas sus energías, y canalizando la respuesta no a través de actores pensados para situación de emergencia, sino por otros que se configuren a efectos de resolver con cotidianeidad lo previsible. Es necesario tener cuerpos especializados en atención a desastres, igual que existen los bomberos, o la policía. Es necesario que exista un comité de contingencias que realmente tenga una intervención directa, que planifique, y que tenga incidencia real en las políticas de planificación que el gobierno implanta para la propia supervivencia de su población.

3.1.5 LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTE UN HURACÁN.

Es indirecta la mayor parte de la experiencia política de los ciudadanos. Llega por medio de alguna forma de comunicación, que aproxima datos y opiniones alejados del entorno inmediato. Como toda actividad social, la política no es concebible sin comunicación. Cuando hay que describir una situación que reclama una acción política, cuando hay que reivindicar, persuadir o movilizar es indispensable un proceso de comunicación. “Los antiguos asociaban la política a la retórica como arte de persuadir, mientras que algunos politólogos

²⁰⁷ Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, expediente número: das/sip/060/2006, solicitud folio: 060-2006. Fecha 6 de Marzo de 2006.

contemporáneos han identificado el sistema político como un sistema de comunicación (Kari W. Deutsch)²⁰⁸.

Lo anterior es para entender que las políticas cuando llegan a nivel individual, como las de prevención, resultan ser algo relativamente fácil de entender. Por ejemplo, de niños recibimos vacunas para prevenir enfermedades. De no hacerlo, los costos en los que tendríamos que incurrir para tratar la enfermedad serían considerablemente mayores al costo de una vacuna.

Terremotos, deslaves, hundimientos, epidemias, migraciones, cambios en la estructura demográfica, entre otros, son problemas potenciales que pueden llegar a convertirse en catástrofes de no tomarse a tiempo las medidas adecuadas.

En los impactos de huracanes se debe involucrar a los gobiernos, la iniciativa privada y la sociedad civil, dado que una política pública de prevención afecta y beneficia a todos los sectores. Sin embargo, en la práctica, coordinar esfuerzos entre estos sectores resulta difícil, dado que regularmente no existe confianza entre ellos y tienen incentivos diferentes para actuar. Es entonces cuando los gobiernos tienen la responsabilidad de alinear los incentivos para impulsar una política pública que beneficie a todos. En otras palabras, el gobierno debe asumir los costos económicos y políticos de la prevención. Pero ello implicaría, por ejemplo, reconocer las zonas de alto riesgo en Quintana Roo. Y desde el punto de vista político, existe un costo por asumir la responsabilidad de sobre una planeación inadecuada. Desde el punto de vista económico, implica invertir recursos que no tendrán un retorno tangible en el corto plazo.

La Cultura de Prevención intenta salvar lo que por costos políticos no procede. Es un concepto acuñado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, convocada por las Naciones Unidas y celebrada en 1994, en Yokohama, Japón, como parte de las acciones del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y se le considera componente esencial de un criterio integrado para el manejo de los desastres en todos los aspectos, con los siguientes elementos básicos:

²⁰⁸ Vallés, Josep M., *Ciencia Política. Una Introducción*, Editorial Ariel, España, 2002. P. 289.

- a) Identificación de los riesgos y alerta temprana (capacidad técnica científica para determinarlos).
- b) Formulación de planes de prevención, socorro inmediato y manejo de los daños.
- c) Información y educación de la población para que conozca los riesgos a que está expuesta y la manera de actuar para mitigar los daños.

En el informe de la citada conferencia de Yokohama, se señala que... “las medidas preventivas son más eficaces cuando entrañan la participación en todos los planos, desde la comunidad local hasta los planos regional e internacional, pasando por los gobiernos de los países”... También establece que... “la vulnerabilidad puede reducirse... mediante el suministro de educación y orientación adecuadas a toda la comunidad”. En cuanto a sus efectos humanos señala... “de hecho, los desastres contribuyen a las perturbaciones sociales, culturales y políticas en las zonas urbanas y rurales, en cada caso de su propia manera... La estabilidad social en el mundo se ha vuelto más frágil y la reducción de los desastres naturales contribuiría a reducirla”.²⁰⁹

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales sienta las Bases de la Estrategia para el logro de esta Cultura de Prevención, y señala que “Los desastres naturales se siguen produciendo y su magnitud, complejidad, frecuencia y consecuencias económicas van en aumento. Mientras que los fenómenos naturales que causan los desastres en la mayor parte de los casos están fuera de todo control humano, la vulnerabilidad resulta generalmente de la actividad humana. Por lo tanto, la sociedad debe reconocer y fortalecer los métodos tradicionales y estudiar nuevas formas de vivir con semejante riesgo así como tomar medidas urgentes para impedir y reducir los efectos de tales desastres”²¹⁰.

En este sentido, Quintana Roo, dos años después del paso del huracán “Wilma”, aún no contaba con las instalaciones para concentrar información sobre los turistas alojados en Cancún en caso de una contingencia. Con lo que sí se cuenta actualmente es con el Atlas

²⁰⁹ Saballos Ramírez, Marvin, “Riesgos para la Paz, la Estabilidad Social y el Desarrollo Sostenible”, Bolsa de Noticias, 24 de febrero de 1999, en <http://www.grupoese.com.ni/1999/bn/02/24/otraso990224.htm>

²¹⁰ Saballos Ramírez, Marvin, “Riesgos para la Paz, la Estabilidad Social y el Desarrollo Sostenible”, Bolsa de Noticias, 24 de febrero de 1999, en <http://www.grupoese.com.ni/1999/bn/02/24/otraso990224.htm>

Municipal de Riesgos, una herramienta útil para coordinar las acciones de prevención, rescate y reconstrucción en caso de que el municipio sea afectado por otra tormenta. El Atlas es un programa de computadora, cuya elaboración requirió seis años de trabajo con el apoyo financiero de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).²¹¹

El Atlas Municipal de Riesgos no es sólo una importante herramienta en caso de huracán, pues ayudaría a atenuar daños. Lo es también para prevenir otras contingencias como las inundaciones en caso de lluvias intensas, hundimientos, incendios forestales, derrames de hidrocarburos y otras contingencias. Son diversas las adversidades naturales posibles.

El Atlas de Riesgos²¹² ayuda a las autoridades lo mismo en el diseño de sus programas anuales de protección civil, que en la planeación y programación de obras, o en el desarrollo de proyectos ambientales. Permite evaluar, cuantificar y ubicar zonas de riesgo para la población, genera recomendaciones y orientación para la elaboración de políticas públicas que tiendan a minimizar riesgos y mejorar condiciones de vida. Además, describe la trayectoria de una docena de huracanes que afectaron al municipio en los últimos cien años y contiene un apartado socioadministrativo, con información actualizada sobre aspectos como servicios hospitalarios, capacidad de los nosocomios, ubicación de refugios anticiclónicos y lugares donde se manejan suministros e insumos. También, permite realizar simulacros para ubicar las zonas afectadas en caso de una eventualidad.

El Atlas de Riesgo de Benito Juárez²¹³ divide las contingencias a las que están expuestos los habitantes del municipio en hidrometeorológicos, geológicos, riesgos naturales, socioeconómicos, sociorganizativos, químicos y de salud. Aparece también una ventana donde se brinda información sobre riesgos, divididos en tres categorías: alto, medio y total.

²¹¹ El Atlas de Riesgo Municipal se elaboró con el apoyo de la Sedesol durante la administración de Magaly Achach de Ayuso; prácticamente no reportó avances en el trienio de Juan Ignacio García Zalvidea y se concluyó con Francisco Alor Quezada.

²¹² Programa desarrollado en software que contiene, entre otras cosas, mapas digitalizados y cartografías, información sobre zonas inundables o susceptibles de hundimiento en el municipio, tipo de vegetación que hay en cada región, ubica asentamientos irregulares y terrenos afectados por incendios forestales, estado de la tenencia de la tierra, las áreas más expuestas en caso de contingencia natural, accidente por derrame de hidrocarburos o estallido de una estación de servicio.

²¹³ Esta herramienta no sólo servirá para el área de Protección Civil, sino también para Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, entre otras dependencias que dispondrán de información que les permita hacer más eficiente su trabajo. El programa fue elaborada por la empresa Geoinformática Mexicana S.A. de C.V., que también elaboró los Atlas de Solidaridad y Cozumel, y se invirtieron cerca de 1.5 millones de pesos, aportados en partes iguales por la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Programa Hábitat, y el municipio de Benito Juárez.

Detalla los riesgos por explosión, evaporación, derrame de materiales peligrosos y por incendios. En el apartado de inundaciones explica qué zonas son susceptibles de inundarse por huracanes, por dinámica de mareas, corrientes de superficies marinas, fracturas y cenotes. Contiene también información sobre los límites del municipio, la red vial, lotificación, las manzanas, regiones y supermanzanas de Cancún. En el apartado de inundaciones regulares, se informa sobre las zonas expuestas de manera permanente a inundaciones, como la franja ejidal, Puerto Juárez, la colonia Donceles 28, Lombardo Toledano y Corales. La imagen satelital ubica como zonas inundables por huracán toda la costera, Puerto Juárez y áreas bajas de la ciudad como las avenidas Yaxchilán y López Portillo, la zona conocida como El Crucero, franja ejidal, Rancho Viejo, el asentamiento irregular El Milagro. Hacia el sur son inundables las regiones 500s; hacia el oriente, la avenida Luis Donald Colosio y el sur de Malecón Cancún.²¹⁴

Con ayuda de ese programa las autoridades municipales identifican zonas inundables de la ciudad, ubican y conocen la capacidad real de los refugios, localizan rutas de escape y a la población vulnerable, los recursos con que se cuenta, ubican al fenómeno hidrometeorológico y marcan rutas adecuadas para evacuar a los ciudadanos. El Atlas será el instrumento que guiará la toma de decisiones del Comité Operativo Especializado en caso de Huracán. En la información previa al impacto se manejarán los siguientes datos: vialidad y evacuación; refugios y abasto; salud y hospitales, y aeropuertos y terminales para evacuación. Después del impacto el programa a consultar es el siguiente: evaluación y rehabilitación; refugios y centros de acopio; búsqueda y rescate, y orden y seguridad. Los subcomités se alimentarán con la información del Atlas y, al mismo tiempo, se irá modificando conforme se cumplan las encomiendas a fin de saber, en el caso de los refugios, cuáles están habilitados y la cantidad de personas que ahí se encuentran, el parque vehicular, abasto de combustible, alimentos y demás.

El Atlas de Riesgo no garantiza que exista una participación ciudadana preparada ni mucho menos que exista una cultura de prevención adecuada. Recordemos que en Cancún las víctimas de “Wilma” fueron los sirvientes, jardineros y cocineros de la Zona Hotelera; es decir, la clase trabajadora. En aquellos días, se sumergió la Zona Hotelera y emergieron días

²¹⁴ Romero, Sandra, “Llaman a fomentar la cultura de la prevención”, 14 de mayo de 2007, Diario de Quintana Roo, en <http://www.novenet.com.mx/seccion.php?id=49470&sec=3&d=14&m=05&y=2007>

con rifles y pistolas durante octubre del 2005, convirtiendo al polo turístico en una ciudad sin ley, muchos tomando literalmente la mecánica del “autoservicio”.

Esta experiencia traumática demostró la necesidad de organizarse con el fin de responder mejor a los posibles problemas que generalmente acompañan a un desastre: rescatar a los sobrevivientes, atender a los heridos, apagar los incendios y controlar los escapes de sustancias peligrosas, brindar albergue, agua y alimentación a los damnificados, evacuar a las personas a lugares más seguros, establecer comunicaciones, resguardar la seguridad y el orden público, e identificar y disponer de los cadáveres, entre otros.

Actualmente, Quintana Roo es reconocido por tener su disposición una gran cantidad de conocimiento e información en materia de reducción de desastres por huracanes; la clave es compartirlos y utilizarlos de forma productiva mediante el incremento de la conciencia pública e iniciativas educativas, para que la gente tome decisiones bien fundadas y lleve a cabo acciones que garanticen su resistencia frente a los desastres.

Para reducir el riesgo y la vulnerabilidad ante el fenómeno meteorológico, la gente necesita comprender cómo protegerse a sí misma, conocer sus propiedades y sus fuentes de sustento de la mejor forma posible. Hay que partir de la premisa de que “la Prevención somos TODOS” sin esperar que algún representante de algún organismo tenga que decir qué hacer, como debemos proteger las casas de un posible Huracán o inundación , sino más bien que la Iniciativa ciudadana, la Educación y el Estímulo hagan descubrir que existe riesgo y que se debe reducir. De abajo, hacia arriba, y transversalmente, debidamente asesorados, guiados adecuadamente, informados y comunicados aportando ideas, creatividad y nuevos enfoques, se podrá lograr en conjunto: gobierno y ciudadanía, integrantes de la cultura de prevención.²¹⁵

²¹⁵ La Participación Ciudadana no será efectiva si no auditan de forma inteligente los componentes del Sistema Experto.

3.2 Las Instituciones Públicas Mexicanas que enfrentan el Crimen Organizado.

El Crimen Organizado²¹⁶ es un cáncer social, como es el narcotráfico, porque ha cruzado las fronteras de cualquier país por sus grandes redes internacionales. En el proceso del narcotráfico están representadas las variables de producción, consumo y tráfico de drogas generadas de igual forma en un país industrializado como en sociedades subdesarrolladas. Estas últimas deben su razón a la difícil situación económica en las que están inmersos sus Estados, desempleo y pobreza; y por el contrario, consideran al narcotráfico como una forma más fácil de obtener ganancias. El narcotráfico no sólo es coyuntural sino que además ha amenazado desde su existencia a la seguridad nacional de los Estados afectados, derivando otros problemas como el tráfico ilegal de armas y el apoyo a movimientos guerrilleros o terroristas, el lavado de dinero en los sistemas financieros. En post de la solución, la comunidad internacional impulsa la cooperación entre países y al intercambio de información a través de estrategias multilaterales.

²¹⁶ Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.²¹⁶

b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;

c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada;

d) Por “bienes” se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos;

e) Por “producto del delito” se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito;

f) Por “embargo preventivo” o “incautación” se entenderá la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente;

g) Por “decomiso” se entenderá la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente;

h) Por “delito determinante” se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención;

i) Por “entrega vigilada” se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos;

j) Por “organización regional de integración económica” se entenderá una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencia en las cuestiones regidas por la presente Convención y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella; las referencias a los “Estados Parte” con arreglo a la presente Convención se aplicarán a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

Desde la perspectiva mexicana, Estados Unidos los culpa de la producción y, principalmente, el paso obligado del narcotráfico. Por su parte, México culpa a la demanda estadounidense. Aun así, obligados a cooperar, han llegado a algunos acuerdos de enorme importancia.

México combate el narcotráfico a nivel federal mediante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), el Centro Nacional de Investigación de Drogas (CENDRO), e instancias policíacas dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR); las estatales y locales intervienen sólo al principio, y después pasan los casos al nivel federal. Las fuerzas armadas en sus tres ramas se encargan de erradicaciones, decomisos, detenciones, retenes y volantas de inspección y vigilancia.

Las amenazas que representa el crimen organizado son un tema histórico en la agenda de seguridad interna de México. Sin embargo, el recrudecimiento de la violencia derivada del narcotráfico y la mayor visibilidad de diversas organizaciones criminales marcaron el periodo 2000-2006. En este complicado entorno, las instituciones gubernamentales civiles dedicadas a mantener la seguridad interior (AFI y PGR, entre otras) estuvieron rebasadas por el crimen organizado.²¹⁷

El reto principal de estas instituciones es optimizar su coordinación. Para empezar, es difícil conocer con precisión la dimensión numérica de las policías mexicanas, debido a que la falta de centralización en la administración informativa lo impide. De acuerdo con la fuente consultada²¹⁸, se sabe que México cuenta con entre 1,661 y 3,000 corporaciones de policía, que incluye una complicada red de fuerzas federales, estatales y municipales.

²¹⁷ A partir del decenio de 1990 México ha estado inmerso en la peor crisis de seguridad pública en su historia moderna. Hay varios factores que explican esta situación: la falta de oportunidades de desarrollo sostenible, el desempleo, el crecimiento demográfico, la corrupción e ineficiencia de las corporaciones policiales, el paulatino traslado de grupos de narcotráfico de Colombia a México y la falta de políticas públicas efectivas e integrales orientadas a la prevención del delito. Uno de los elementos que permite observar cómo las instituciones de seguridad se encuentran rebasadas por el fenómeno criminal en México es el aumento en el número de delincuentes sentenciados registrados ante los juzgados de primera instancia por fuero común, de 114,670 en 1998 a 139,524 en 2005. Esto significó un aumento del 17.81 por ciento, a pesar de los esfuerzos de la administración 2000-2006 por controlar el crimen. Otro ejemplo es el incremento en el Índice de Sobrepoblación Penitenciaria, obtenido por el INEGI a partir de datos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública federal, que aumentó de 124 en 1998 a 136 en 2001, refiriéndose a la población penitenciaria por cada 100 espacios disponibles. Los datos del INEGI también señalan que entre 1998 y 2001 incrementaron los delitos violentos, principalmente los delitos contra la salud, el secuestro y el tráfico de armas de fuego. Véase <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>.

²¹⁸ G. García Luna, ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, Diana, México, 2006, y B. Reames, Police Forces in Mexico: A Profile, UCSD Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2004.

El gobierno mexicano tiende a asignar la tarea de salvaguardar el territorio de la entrada de enervantes al ejército. Pero el ejército no ha sido preparado para ese tipo de funciones que requieren una visión y plan de acción específicos.²¹⁹ Por lo anterior, México y Estados Unidos han establecido programas de cooperación antinarcoóticos, los cuales han arrojado resultados poco favorecedores porque la cooperación tecnológica en aviones, fragatas y helicópteros no ha permitido que México maximice los resultados de sus operativos antidrogas dadas las condiciones de atraso y fallas mecánicas que dichos artefactos presentaron.²²⁰

El representante regional para México y Centroamérica de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), José Manuel Martínez Morales, destaca que México siempre ha reconocido el valor estratégico de la colaboración entre naciones para combatir el narcotráfico. La lucha de México contra este problema se da a partir de un enfoque integral de la suma de políticas, estrategias y acciones en sus tres niveles de gobierno, y de la importancia que reviste la cooperación internacional para fortalecer el esfuerzo de los mexicanos. En este sentido, Martínez Morales, reitera el valor estratégico que reviste la colaboración y apoyos técnicos entre las naciones de la ONU para cumplir las metas universales planteadas por dicha organización. Esta contribución se traduce en los valores y principios establecidos por el marco jurídico e instrumentos de cooperación, de los que México siempre ha sido una de las partes y actores más convencidos.

Hoy día, la ONUDD brinda asistencia a los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) en su lucha contra las drogas, el delito y el terrorismo; con 21 oficinas en diversos países del mundo y una de enlace en Nueva York.²²¹

3.2.1. LA VULNERABILIDAD DE LOS ESTADOS POR EL CRIMEN ORGANIZADO.

Los niveles de cumplimiento de los Estados enfrentando el Crimen Organizado pueden ofrecer datos acerca de la influencia de las instituciones internacionales en el comportamiento estatal. Por un lado, interesa los tipos de soluciones que estos actores

²¹⁹ Ibarrola, Javier, *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, Océano, México, 2003, p. 145-146.

²²⁰ Ibarrola, Javier, *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, Océano, México, 2003, p. 159-160.

²²¹ Actualmente cuenta con aproximadamente 500 miembros de personal en todo el mundo, cuyas oficinas centrales se localizan en Viena, Austria.

adoptan frente a dilemas de cooperación derivados de la ejecución de reglas internacionales inconvenientes, insuficientes y/o impuestas. Por el otro, se puede conocer cómo la dimensión política nacional puede afectar al contenido, la credibilidad y la eficacia de las normas convenidas y, por tanto, a la operación de los regímenes vigentes.

Bajo este contexto, para los países productores de drogas o donde los niveles de consumo no representan un problema interno serio, la política de prohibición no es una vía de acción adecuada para el manejo de sus problemas internos de salud y/o seguridad pública relacionados con el consumo o la producción de drogas, mientras que la legalización del mercado mundial de estupefacientes, el establecimiento de esquemas de despenalización selectiva o la instauración de monopolios estatales sobre la producción y la distribución de drogas, representan alternativas de solución preferentes.

Estudiar las políticas internacionales de control de drogas es particularmente útil dado el enorme desfase que se observa entre la rigidez de las normas de penalización que definen al narcotráfico como un *delito transnacional contra la humanidad*, y el amplio nivel de tolerancia e inactividad estatal frente al consumo, la producción y el tráfico de drogas. Aún cuando la mayoría de las convenciones internacionales en la materia han sido ratificadas, su cumplimiento y ejecución ha sido parcial y limitada. El alto nivel de incumplimiento revela la inexistencia de un régimen internacional efectivo, a pesar de que el discurso diplomático y la presencia de acuerdos formales multilaterales y bilaterales indicarían lo contrario. Para fines analíticos, el régimen de prohibición de drogas puede considerarse como un caso extremo de desfase entre aceptación formal, cumplimiento real y desempeño efectivo.²²²

En cuanto al control de drogas, el patrón de comportamiento predominante entre los países que ocupan posiciones secundarias es de *cumplimiento mínimo*, el grado y la forma en la que los estados ejecutan una normatividad “inconveniente” son variables. Las diferencias temporales y nacionales pueden explicarse con base en un modelo de *cooperación precaria*, en el que las condicionantes internas (capacidad estatal, voluntad política y coaliciones internas) interactúan con factores externos (asimetría, diferenciación de intereses nacionales,

²²² Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrua Editores, México, 1996, p. 336.

demandas de cooperación) en las decisiones estatales de cumplir o no con los compromisos internacionales.

Un modelo de cooperación precaria se utiliza para analizar, desde una perspectiva comparada, la evolución de las políticas de combate al narcotráfico en las últimas dos décadas en dos contextos nacionales distintos: México y Colombia. Estos países han sido considerados, en diferentes momentos, como casos paradigmáticos de compromiso máximo con el control de drogas y ejemplos “exitosos” de los acuerdos de cooperación antidrogas en el contexto interamericano. El análisis de estos casos permite avanzar en la identificación de los factores que determinan los límites máximos y mínimos de cumplimiento de acuerdos “inconvenientes” entre los socios menores.

Las instituciones y los procesos políticos internos afectan a las estructuras de utilidad o retribución del cumplimiento de la norma y, por tanto, influyen en las preferencias gubernamentales, lo que a su vez se refleja en el contenido sustantivo de los acuerdos y en la disposición estatal de hacerlos cumplir. Hurrell señala que “no es posible entender la manera en que los estados cooperan y negocian entre sí sin hacer referencia a la naturaleza cambiante del Estado y del sistema político interno”²²³; puesto que los intereses de los estados no son fijos, el grado de organización de las distintas fuerzas políticas que compiten dentro del Estado y la capacidad de liderazgo de los principales actores gubernamentales varían de acuerdo con el contexto institucional del sistema político. El peso relativo de los intereses (legales e ilegales) afectados por la política de penalización de la oferta de drogas y las características del proceso de toma de decisiones gubernamentales condiciona el contenido de las preferencias estatales en cuanto a los objetivos, prioridades y ritmos de la política nacional antinarcóticos.

La estructura de utilidad de la ejecución o violación interna de las reglas acordadas internacionalmente y, por tanto, el nivel de apoyo nacional con el que cuenta un gobierno en el momento de cumplir con sus compromisos externos se relacionan con la dimensión “simbólica” de la política nacional. Muchos de los costos políticos de violar o cumplir las reglas internacionales son nacionales y trascienden el mapa de intereses particulares

²²³ Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 345.

afectados. En regímenes pluralistas y democráticos una razón poderosa para cumplir con las leyes internacionales, aún en casos donde están involucrados intereses de seguridad nacional, podría ser el grado en que la presentación de un caso legal convincente es fundamental para asegurar el apoyo político interno. El riesgo de que la violación de ciertas leyes internacionales pueda dar lugar a que la oposición política se organice y ponga en duda la legitimidad de la acción gubernamental juega en favor del cumplimiento. El punto analítico importante es que una de las variables críticas para explicar el nivel de cumplimiento es el grado de interiorización de las convenciones sociales contenidas en el régimen de prohibición y su relación con otros principios legales socialmente valorados. En el caso de los patrones de cumplimiento en países exportadores de drogas, donde predominan regímenes políticos tradicionales, es necesario determinar si la acción penal contra el narcotráfico es parte integral de las demandas de grupos organizados dentro del Estado y si la ejecución de la normatividad prohibicionista genera tensiones entre los distintos binomios, legal-ciudadano, histórico-nacional, que dan legitimidad interna a la acción gubernamental sobre la base de valores diversos como la defensa de la soberanía o el apego a la legalidad.

Las instituciones y procesos políticos internos determinan la capacidad política e instrumental del gobierno para ejecutar las acciones previstas por el régimen internacional y, por tanto, afectan a la credibilidad de la norma. Un Estado puede comprometerse a llevar adelante una política determinada, pero si no existen condiciones internas técnicas y políticas suficientes, su compromiso carece de credibilidad y los incentivos de las contrapartes para timar son mayores.

En general, la eficacia de un régimen depende de la existencia de condiciones internas favorables que garanticen la disposición y la capacidad de los estados para ejecutar sus reglas. Si las estructuras internas permiten que las facciones burocráticas o los grupos sociales que se oponen a la política de persecución penal al narcotráfico determinen la estrategia gubernamental, serán mínimas las oportunidades de ejecución de la norma. Si las organizaciones de narcotraficantes acumulan un alto nivel de poder político, militar y económico, y logran penetrar masivamente los aparatos de seguridad y de administración de justicia (corrupción), contrarrestar abiertamente las acciones gubernamentales (violencia) o generar apoyo en sectores importantes de la sociedad (proselitismo político), no existen condiciones mínimas para el cumplimiento. Asimismo, el control de los gobiernos productores

sobre los aparatos de seguridad militar y policíaca es una condición necesaria para el cumplimiento y la ejecución del régimen de prohibición.²²⁴

Este control puede mermarse por factores de carácter político como la corrupción, la falta de integridad o la ausencia de un consenso entre los distintos organismos acerca de la política antidrogas. En los países productores un indicador de la baja capacidad de los gobiernos para asumir compromisos creíbles en la lucha contra el narcotráfico es, precisamente, la falta de control de las autoridades civiles sobre el establecimiento militar. Sin embargo, en realidad el problema más crítico en términos de la capacidad estatal de los países exportadores para combatir el narcotráfico es el relativo a la debilidad endémica de sus respectivos sistemas de procuración de justicia. Los sistemas judiciales son altamente vulnerables a las presiones económicas y paramilitares del narcotráfico, lo que impide la realización de juicios transparentes y la aplicación efectiva de las penas.

Integrarse al marco global de prohibición no significa que se imponga necesariamente una sola estrategia de acción frente al problema de las drogas o que todos los actores involucrados compartan las mismas preferencias. Las opciones de política, además de la ausencia de controles a la operación del mercado (legalización), van desde la represión de la oferta (erradicación de plantíos, destrucción de centros de procesamiento, regulación de precursores químicos, interceptación de drogas en tránsito, persecución y desmovilización de redes de narcotraficantes) hasta el control de la demanda (penalización del consumo, educación, prevención, rehabilitación). Las distintas combinaciones entre estas opciones de política determinan tanto la distribución de costos y beneficios entre países consumidores y productores como el reparto de pérdidas y ganancias entre distintos sectores sociales en el interior de estos actores estatales.

Por el lado de las políticas de control de la oferta, la adopción de programas de erradicación de cultivos por vía manual no sólo transfiere los costos de la represión a los gobiernos de los países productores, sino que impone el mayor costo político al eslabón más débil de la cadena de producción (el sector campesino y la economía rural). Los programas de destrucción de plantíos por fumigación aérea mantienen el énfasis represivo en los países

²²⁴ Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 347.

productores, pero evitan el enfrentamiento directo entre los aparatos de seguridad y los cultivadores.

Los programas de intercepción transfieren los costos hacia las zonas de producción y tránsito, pero afectan en mayor medida a las poblaciones fronterizas, donde el despliegue de actividades policiaco-militares de detección y decomiso es más intenso, provocando distorsiones en los flujos legales de comercio, turismo y servicio.²²⁵ La estrategia de inmovilización de organizaciones ilegales a través de la captura de sus líderes y de la confiscación de sus propiedades aumenta los riesgos de violencia interna e inseguridad pública. El control del lavado de dinero y del comercio de precursores químicos traslada parte del costo de la represión a los países consumidores y ejerce presión sobre un amplio espectro de actividades legales como son los servicios bancarios y la distribución de sustancias químicas básicas.

Las políticas de persecución al consumidor generan enormes presiones sobre los sistemas de administración de justicia (saturación y distorsión de prioridades en las políticas de combate a la criminalidad) y en los aparatos carcelarios, a la vez que suelen trasladar los costos de la acción policiaca sobre los sectores sociales minoritarios dentro de los centros de consumo.

La distribución hipotética de costos y beneficios de cinco opciones de política está representada en la siguiente tabla, donde se mencionan cuatro dentro del marco normativo vigente de la prohibición y una dentro del modelo extremo de legalización. No se trata de una tipología general de las alternativas de políticas de control de drogas, puesto que no contempla otros regímenes regulatorios fuera de la criminalización, como serían el monopolio estatal de la producción y la distribución de drogas o el control administrativo a través de impuestos y licencias. La idea es contrastar el modelo de ausencia total de controles como opción preferente de los países productores con distintas modalidades del régimen vigente, a fin de detectar áreas de traslape con las preferencias del polo dominante.²²⁶

²²⁵ La Secretaría de Marina-Armada de México opera en un ambiente en que los riesgos y retos crecieron. En este sentido, las organizaciones criminales de narcotraficantes continuarán buscando nuevas rutas y formas de enviar droga.

²²⁶ Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 349.

Tabla 14 Distribución de Preferencias Estatales

<i>Opciones de política</i>	<i>Costos país consumidor</i>	<i>Beneficios país consumidor</i>	<i>Costos país productor</i>	<i>Beneficios país productor</i>
Penalización asimétrica de la oferta	<i>Bajos.</i> Ayuda económica y militar exterior; control de fronteras.	<i>Moderados.</i> Disminución temporal del suministro externo; posible reducción del número de consumidores menos presión pública interna.	<i>Altos.</i> Violencia, corrupción, criminalidad, militarización saturación del sistema de procuración de justicia, menos libertades civiles y enriquecimiento del crimen organizado.	<i>Bajos.</i> Asistencia económica, militar y técnica externa: neutralización de sanciones.
Penalización asimétrica de la demanda	<i>Altos.</i> Represión policiaca, criminalidad, violencia, saturación de cárceles y tribunales; violación a libertades civiles y derechos humanos.	<i>Inciertos.</i> Posible reducción del consumo.	<i>Bajos.</i> En caso de éxito posible reducción del flujo de divisas.	<i>Altos.</i> Reducción de la violencia, la delincuencia y corrupción; pacificación interna; posible mantenimiento de flujo de divisas.
Penalización selectiva de la distribución	<i>Moderados.</i> Más gastos en inteligencia y persecución de redes de distribución. Riesgo de respuesta violenta del crimen organizado.	<i>Moderados.</i> Decapitación de redes criminales, ganancias estatales por decomisos de dinero, menos presión policiaca en calles y zonas fronterizas, posible reducción de la disponibilidad de drogas.	<i>Moderados.</i> Más gasto en inteligencia y persecución de redes de contrabando. Riesgo de reacción violenta del crimen organizado; más inseguridad y corrupción en cárceles de no afectarse el mercado.	<i>Moderados.</i> Decapitación de bandas; menor presión policiaca en calles y zonas rurales; menor riesgo de sobrepoblación carcelaria y de violación de derechos; ganancias por decomisos de dinero; ayuda financiera del exterior y desactivación de presión externa.
Penalización simétrica o guerra total	<i>Altos.</i> Represión policiaca, violencia, criminalidad y saturación de cárceles y tribunales; violación de libertades civiles; Estado de emergencia permanente e inseguridad pública.	<i>Inciertos.</i> Posible reducción del consumo y desarticulación de organizaciones criminales.	<i>Altos.</i> Violencia endémica, criminalidad, militarización y saturación del sistema de administración de justicia; corrupción; instauración de un estado de sitio permanente.	<i>Inciertos.</i> Posible reducción de la producción ilegal en el territorio nacional, traslado de actividades delictivas a otros países y debilitamiento de las organizaciones criminales.
Legalización	<i>Inciertos.</i> Aumento previsible de consumo.	<i>Altos.</i> Menor criminalidad, violencia y corrupción; menor riesgo a la salud vía control de calidad de drogas consumidas; más ingresos fiscales al tasar ventas legales; erosión del poder económico del crimen organizado.	<i>Bajos.</i> Reducción del ingreso de divisas y de la asistencia del exterior.	<i>Altos.</i> Reducción de violencia, criminalidad y corrupción; desmantelamiento del poder económico y paramilitar de las redes del narcotráfico.

Fuente: Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*, Miguel Ángel Porrua Editores, México, 1996, p. 350-351.

A partir de la tabla anterior se genera una prospectiva que indica que la militarización de la lucha contra la droga provocará tensiones y conflictos tanto entre los países latinoamericanos como entre los países productores y consumidores, sobre todo en Estados Unidos. Esto podría dinamizar otros conflictos existentes sobre fronteras, control de recursos naturales,

migración, etc. Reanimando viejas rivalidades a nivel bilateral y regional. Dentro de los países latinoamericanos esta dinámica podría provocar la pérdida de la consolidación democrática, reforzando y aumentando la influencia de los todavía existentes enclaves autoritarios.

Un logro importante de los gobiernos en América Latina es conseguir un consenso nacional acerca de las tareas que deben tener los organismos estatales de seguridad. Un obstáculo frente a estos retos es el escaso debate público sobre las políticas de seguridad. Existen pocos expertos civiles en el tema, sea en los parlamentos, los partidos políticos, en los medios de comunicación o en las universidades. El debate público y el control democrático son condiciones indispensables para un consenso amplio en las políticas de seguridad acerca de la definición de misiones internas y externas. Al mismo tiempo, la discusión puede servir como medio de prevención ante un posible resurgimiento de la injerencia de los militares en la política, la cual solo es factible si la sociedad civil está fragmentada y desunida. La discusión acerca de las nuevas tareas para las fuerzas de seguridad no se debe reducir a los círculos internos del Gobierno, porque un espacio cerrado y secreto permite que los militares se encuentren en una situación privilegiada de autonomía institucional.²²⁷

3.2.2 ORGANIZACIONES CRIMINALES EN MÉXICO.

Las repercusiones importantes sobre las políticas de seguridad en todo el continente americano están vinculadas al aumento del crimen organizado. La producción y el tráfico con drogas ilícitas y el lavado de las ganancias adquiridas con esto, son el sector más importante pero no el único del crimen organizado. El contrabando (principalmente con automóviles de alta calidad) y el tráfico con niños y mujeres, son otras formas de enriquecimiento ilícito.

La importancia de la narco-economía dentro del crimen organizado resulta sobre todo de su proyección internacional. Hay distintas dimensiones de la lucha antidrogas. En los países andinos el tema central es la erradicación de los cultivos y la destrucción de los centros de producción, en otros países de la región (por ejemplo en América Central, el Caribe y hasta

²²⁷ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 23.*

en el Cono Sur) domina el tema del lavado de dinero. La cooperación con Estados Unidos en la lucha contra las drogas se ha convertido en la fuente de mayores ingresos de ayuda militar para las Fuerzas Armadas.²²⁸

Posiblemente la mayor amenaza a la seguridad interna de México, y la que atrajo más atención del gobierno de Estados Unidos, fue la rebelión encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas a comienzos de 1994. La presencia de grupos guerrilleros activos en México no sólo crea preocupaciones importantes de seguridad interna sino que, debido a la proximidad de México con Estados Unidos, también genera inquietudes serias al otro lado de la frontera. Así Estados Unidos implícitamente se involucró en el proceso por el que México escogió enfrentar a los rebeldes. En realidad las repercusiones de ese grupo se extienden mucho más allá de las preocupaciones de seguridad nacional de ambos países, al bienestar económico tanto de México como de Estados Unidos.

Un problema de seguridad nacional potencialmente más significativo y de mucha mayor duración en los asuntos bilaterales es el de las drogas ilegales. Los dos países llevan varias décadas colaborando en el combate a la producción y el tráfico de drogas. México no es un gran productor de drogas, aunque produce algo de marihuana que se exporta hacia Estados Unidos. Pero debido a su posición geográfica, ha llegado a ser el principal sitio de transporte de drogas del resto de América Latina hacia Estados Unidos. “Se calcula que más del 80% de la cocaína que entra a Estados Unidos pasa por México”²²⁹.

²²⁸ Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia? Nueva Sociedad, Venezuela, 2003, p. 25.*

²²⁹ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo Veintiuno editores, México, 2000, p. 275.

Gráfico 8 y 9 Rutas del Narcotráfico hacia Estados Unidos, pasando por México.



Fuente:

<http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/colombia/map2.html>



Fuente:

<http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/colombia/map3.html>

Es muy importante destacar que el problema de la droga se originó en Estados Unidos, que es el mayor mercado de drogas ilegales del mundo, donde alrededor de uno de cada seis estadounidenses usa drogas ilegales. Como afirma George Grayson, el gobierno estadounidense debería concentrar su atención y sus recursos en programas para combatir el consumo interno, en lugar de presionar a México y otras naciones para que adopten políticas que pueden comprometer a sus fuerzas armadas.²³⁰

La demanda estadounidense de drogas ha creado muchos problemas de seguridad nacional para México y para las relaciones entre México y Estados Unidos. Si bien México ha hecho

²³⁰ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo Veintiuno editores, México, 2000, p. 275.

esfuerzos considerables para detener el transporte y la producción de narcóticos ilegales, no ha logrado mucho en cuanto a detener el flujo de drogas a través de la frontera. La aplicación del TLC sólo lo ha simplificado porque permite un flujo permanente de transportes de carga.

Para México, el tráfico de drogas ha tenido consecuencias debido a las cantidades de dinero que cambian de manos y a los beneficios que pueden obtenerse, la corrupción de funcionarios gubernamentales es difícilmente inevitable, y eso es igualmente cierto en Estados Unidos. Como los ingresos y el nivel de vida de los mexicanos son mucho más bajos que los estadounidenses, esa corrupción ha sido tanto más amplia como más profunda en México. En consecuencia existe una preocupación general en México por el hecho de que los narcotraficantes están estableciendo vinculaciones cada vez más fuertes con funcionarios gubernamentales.

Existe un debate entre los especialistas acerca de si la industria del narcotráfico en México se ha centralizado y “cartelizado” o si, por el contrario, se ha fragmentado. “Peter Smith sugiere que mientras antes de 1985 existía una docena de organizaciones familiares de alcance local, a mediados de 1995 el mercado era un oligopolio manejado por cinco grandes cárteles”²³¹.

Es inadecuado e impreciso hablar de una *cartelización*²³², particularmente a raíz del encarcelamiento y muerte de los líderes de algunas de las grandes organizaciones del narcotráfico, durante la segunda mitad de la década de los noventa, así como de la desarticulación de algunas redes, como la de García Abrego y el Chapo Guzmán.

En México sólo el mercado de metanfetaminas está integrado verticalmente. No existe tampoco una confederación de organizaciones, y las relaciones entre éstas son de extrema rivalidad y competencia, como lo indican los altos niveles de violencia y la rapidez con la que unos grupos suceden a otros. En los últimos años, las organizaciones se han vuelto más pequeñas, y opera un sistema piramidal y flexible de subcontratación ad hoc de servicios especializados, más que organizaciones jerárquicas que controlen verticalmente todo el

²³¹ Maciel, Agustín, *La Seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003, p. 270.

²³² Hoy en día no existen cárteles en sentido estricto, pues ninguna de las grandes organizaciones controla precios, sino sólo segmentos del mercado, y en forma muy temporal.

proceso de producción, procesamiento, almacenamiento, transportación, distribución y blanqueo de dinero. La nueva posición de México en el mercado internacional de la cocaína sí ha transformado a la industria ilegal, pero no en el sentido de una cartelización creciente, sino en términos de mayores ganancias y niveles de sofisticación técnica y de infraestructura, mayores vínculos transnacionales, diversificación de actividades, y proliferación de grupos de alcances diversos: 5 grandes empresas, 20 medianas y alrededor de 200 pequeñas. Las consecuencias más importantes de estas transformaciones generadas por el ingreso de México a la cadena internacional de la cocaína han sido de carácter político.²³³

Está en proceso una recomposición de las organizaciones del narcotráfico en México que viene a aumentar los riesgos. Los cárteles, con excepción del de Tijuana, se están dispersando y hay disputas por el liderazgo, lo que se encuentra detrás de la escalada de violencia.²³⁴ Durante los últimos años se ha dado un crecimiento importante de consumo de drogas duras, fundamentalmente cocaína, en las fronteras norte y sur, lo que es sintomático de un cambio en la forma de operar de las organizaciones colombianas con sus socios mexicanos. Llegaron a un acuerdo de no pagar en dólares: una parte se cobra en producto que no debe venderse en Estados Unidos sino en México. Hay más droga en México.²³⁵

Esas complejas actividades relacionadas con la droga, con participación de actores estadounidenses, tienen su mejor ilustración en la cultura fronteriza de Tijuana, al sur de San Diego, California. Así, lo que está en juego es la seguridad de la propia vida política nacional de México, y algunos analistas temen que ese país vaya en la misma dirección que Colombia, donde los productores de droga dominan la vida política nacional.

²³³ Maciel, Agustín, *La Seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003, p. 270-271.

²³⁴ El informe de *Resultados de un examen experimental de cuarenta grupos criminales seleccionados en dieciséis países* de las Naciones Unidas de 2002, proporciona una amplia descripción de los datos recogidos en cada uno de los 40 grupos del crimen organizado²³⁴. Vale el acentuar otra vez que los datos como se representan aquí proporcionan solamente una descripción del análisis de cada grupo organizado del crimen. La descripción abajo proporciona un perfil general de los 40 de los grupos bajo diez títulos contenidos en la tabla presentada en la página siguiente. Estos son: estructura; tamaño; uso de la violencia; alcance de actividades; nivel de operaciones fronterizas; corrupción; nivel de la influencia política; grado de la actividad en la economía legítima; y, el grado de cooperación con otros grupos organizados del crimen.

²³⁵ El informe de los resultados de un examen experimental de cuarenta grupos criminales seleccionados en dieciséis países de las naciones unidas, realizado en el 2002, se puede encontrar en http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf

Los mexicanos están preocupados también por problemas de soberanía en relación con el combate al tráfico de drogas en México. Estados Unidos tiene un programa de certificación que aprueba a los países que están haciendo lo máximo por apoyar el esfuerzo de Estados Unidos para luchar contra las drogas. “En abril de 1998, por ejemplo, el Senado votó por certificar a México como país que estaba haciendo un sincero esfuerzo por combatir la droga”²³⁶. Los mexicanos no sólo ven la ironía de que Estados Unidos emita juicios sobre los esfuerzos mexicanos sino que han permitido que agentes antinarcóticos estadounidenses operen en su territorio.

El informe de los resultados de un examen experimental de cuarenta grupos criminales seleccionados en dieciséis países de las naciones unidas, realizado en el 2002, contiene los perfiles de los principales grupos del Crimen Organizado en México que operaron durante el sexenio foxista:

a) Familia sin nombre

Esta organización relativamente pequeña y unida estuvo implicada sobre todo en el contrabando extranjero a través de la frontera Mexicano-Estados Unidos. Forzaron a los inmigrantes ilegales posteriormente a trabajar. La violencia y la amenaza de la violencia fueron utilizadas para facilitar el proceso del contrabando. El grupo se centró sobre todo en sus actividades del contrabando, sin ejercer influencia política ni corrupción extensa. No hay evidencia de cooperación con otros grupos criminales o que cualquier nivel significativo de beneficios ilícitos fue invertido en actividades comerciales legales.

b) Organización de Amezcua Contreras

La organización de Amezcua Contreras estuvo implicada principalmente en las metanfetaminas que producía y traficaba, además de proveer de varios productos químicos a otras organizaciones que traficaban en México y los Estados Unidos. La organización tenía cientos de miembros y fue dividida en varios grupos. Dado su actividad de base, la organización contrataba a altos niveles de migración y establecía una variedad de enlaces

²³⁶ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo Veintiuno editores, México, 2000, p. 276-277.

con los grupos criminales organizados en México y de otros países. Para facilitar sus actividades ilegales hizo el uso ocasional de violencia y de prácticas corruptas. Hay evidencia de que por lo menos algunos de los beneficios de las actividades del contrabando de la droga fueron invertidos en la economía legítima.

Mientras que traficaba la cocaína para las organizaciones colombianas, los Amezcuas aprendieron a poner y estructurar sus actividades del contrabando como negocio internacional y evitar los choques violentos para el territorio y los mercados. Al final de la década de los ochentas, cuando los líderes de las principales organizaciones criminales en México dominaron el comercio de la cocaína, los hermanos de Amezcua explotaron el negocio desarrollando en los Estados Unidos las metanfetaminas en una escala más grande y más estructurada que cualesquiera de sus competidores. De esta manera, lograron controlar un negocio que desde los años 60 había sido dominado por pandillas o traficantes independientes pequeños.

Antes de 1992, los Amezcuas había establecido sus propios contactos químicos internacionales en, entre otros países, Suiza, India, Alemania y la república checa. En menos de diez años, la organización había crecido de un grupo que traficaba de cocaína del nivel bajo en California a la organización que traficaba química más prolífica de metanfetaminas y del precursor de Norteamérica. La organización de los Amezcua obtuvo las cantidades grandes de la efedrina del precursor en Tailandia e India, que proveyeron a los laboratorios de metanfetaminas en México y los Estados Unidos. La organización colocó a asociados en los Estados Unidos con el movimiento de los traficantes de metanfetaminas mexicanos.

En contraste con el negocio de la cocaína, donde los traficantes de México consiguieron un porcentaje de los beneficios para distribuir la droga, por lo que se refiere al comercio de metanfetaminas el grupo no actuaba pues un intermediario y todos los beneficios podrían ser conservados. Los recursos acumularon de esta manera permitieron la extensión de los negocios ilícitos. Otra llave al éxito y a la longevidad de esta organización era su firme estructura. Los hermanos Amezcua eran reclutados entre parientes así como amigos muy cercanos. Alternadamente, esos miembros reclutaron a individuos para enganchar a la producción de las metanfetaminas y a productos químicos que pasaban de contrabando en los Estados Unidos.

c) Organización del Mocha Orejas

Este grupo jerárquico estructurado estuvo implicado sobre todo en el secuestro de miembros de familias ricas. Al hacer eso, el grupo hizo el uso extremo de violencia y, aunque en un grado inferior, de la corrupción. Mientras que no hay evidencia que el grupo penetró la economía legítima o enganchó a la cooperación extensa con otros grupos criminales organizados, el grupo tenía cierta influencia política limitada en un nivel local.

d) Organización de Carrillo Fuentes

Este grupo jerárquico estructurado está implicado sobre todo en el transporte de envíos grandes de la cocaína de Colombia a los Estados Unidos, así como en la heroína y la marihuana que trafican. La organización tiene más de quinientos miembros y se divide en varias células. Teniendo influencia política significativa en el nivel regional, nacional e internacional y las inversiones significativas en la economía legítima distingue al grupo. Las actividades fronterizas extensas son facilitadas por la cooperación con una variedad grande de grupos criminales.

La organización de Carrillo Fuentes se basa en Ciudad Juárez, y se asocia a la organización de Cali Rodríguez Orejuela y a los hermanos de Ochoa de Medellín. Las bases regionales de la organización en el servicio de Guadalajara, de Hermosillo, y de Torreón como localizaciones del almacenaje de donde las drogas se mueven más cercano a la frontera México-Estados Unidos para el envío. El grupo es capaz de enviar de US\$ 20 a US\$ 30 millones a Colombia para cada operación importante, y de generar diez de millones de dólares en beneficios por semana.

Las investigaciones han demostrado que apenas una célula de la organización basada en Ciudad Juárez enviada sobre 30 toneladas de cocaína en los Estados Unidos y vuelta sobre US\$ 100 millones en beneficios a México en menos de dos años. Por estos medios y la distribución de cantidades grandes de cocaína, muchas ciudades de los Estados Unidos que habían sido dominadas una vez por el cártel colombiano de Cali, ahora son controladas por México.

Amado Carrillo Fuentes, fue figura principal de la organización, era conocido como “el señor de los cielos” dados su reputación para transportar cargas grandes de la cocaína para los traficantes colombianos en aeroplano a través de la frontera México-Estados Unidos. Con su manera muy seria de organizar tráfico de droga, junto con sus conexiones extensas, incluyendo con los funcionarios mayores de la aplicación de ley, él no sólo logró dirigir su propia célula basada en Ciudad Juárez sino también creó la federación mexicana de los cárteles de la droga.

Amado Carrillo Fuentes tenía lazos extensos con un número de funcionarios en la aplicación de ley y los militares, incluyendo la comisión anterior del instituto nacional para combatir las drogas. Como sus contrapartes colombianas, la organización de Carrillo Fuentes utiliza tecnología sofisticada y métodos contrarios de la vigilancia y emplea el equipo de comunicación avanzado. Cuando Amado Carrillo Fuentes murió en julio de 1997 de las consecuencias de una cirugía realizada para cambiar su aspecto, su hermano asumió el control del comando de la organización de Carrillo Fuentes. La transición sin embargo no ocurrió suavemente y en las consecuencias se originó una lucha violenta sobre el control del pasillo lucrativo del contrabando de Juárez. La federación mexicana de los cárteles de la droga se fragmentó desde entonces en varias células.

e) Organización de Arellano-Félix

La organización de Arellano-Félix es uno de los cárteles más violentos de los tráfico de droga de Norteamérica. El grupo engancha a la cooperación extensa con otras organizaciones criminales, ha alcanzado un alto grado de la penetración en la economía legítima y ejerce influencia política considerable. La organización de Arellano-Félix controló el flujo de las drogas (cocaína, heroína, cáñamo y metanfetaminas) a través de la frontera del San Diego-Tijuana durante más de una década. Cuando en 1989, Miguel Félix Gallardo fue arrestado para su implicación en el asesinato de un agente especial de DEA, Benjamín, el más viejo de los siete hermanos y de cuatro hermanas, heredó la segunda organización criminal más importante de México. Desde los años 90, Benjamín, junto con sus hermanos, convirtió el cártel de Tijuana en el más dominante y peligroso de siete organizaciones en México que controlan el mercado ilegal de la droga.

La organización de Arellano-Félix, como otros cárteles mexicanos de la droga, tiene no más un tipo grande estructura de la pirámide bajo control de una sola persona. Tales organizaciones ahora consisten en una serie de células, cada uno bajo protección de la organización criminal, pero de manejar sus finanzas con cierto grado de independencia. Mientras con confrontaciones entre los cárteles competentes, han buscado nuevas maneras de obrar recíprocamente en los mismos mercados. Por lo tanto, las células pueden compartir el mismo territorio y rutas con las de otras organizaciones sin tener conexiones el uno con el otro.

Una de las razones dominantes por las que el cártel funcionó fue la protección por una red de los funcionarios corruptos. Se ha divulgado que los policías corruptos han realizado muchos secuestros vinculados a la organización. El grupo también empleó un sistema sofisticado de vigilancia para proteger sus operaciones. En febrero de 2002, los miembros de la policía federal mexicana mataron a Ramón Arellano Félix. El 9 de marzo del mismo año, las autoridades mexicanas arrestaron a Benjamín Arellano Félix.

3.2.3 EL PAPEL DEL SECTOR MILITAR COMBATIENDO AL CRIMEN ORGANIZADO.

Los Estados latinoamericanos parecen carecer no sólo de una estrategia de seguridad integrada, sino también de los medios necesarios para enfrentar al aumento de la violencia. Las respuestas se limitan a una legislación penal más dura, incluso el restablecimiento de la pena de muerte, y a un aumento del presupuesto de las fuerzas de seguridad. En muchos casos se ordenó el lanzamiento de las Fuerzas Armadas a la calle para combatir a la delincuencia. Orden que se debe cuestionar no sólo por razones estructurales, sino también constitucionales, ya que el mantenimiento del orden público no es tarea militar, sino policial.

La **militarización** ha sido sujeto de amplios debates en los estudios de seguridad nacional, regional e internacional. En distintos países y regiones se ha relacionado la militarización con el “pretorianismo”, es decir, la actuación de fuerzas armadas al servicio de un orden tiránico. En particular, América Latina lo ha utilizado para denotar la naturaleza de regímenes políticos dominados por militares.

Para fines de esta tesis, el término *militarización* se utiliza para describir la creciente participación de elementos de las fuerzas armadas, especialmente el ejército, en tareas cotidianas de seguridad pública que van más allá de las funciones de garantía de la seguridad interior, defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación, y la prestación de ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas en caso de desastre, que establece la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana en el artículo primero de esta norma.

La militarización de las fuerzas policiales en México no es un fenómeno que pueda identificarse exclusivamente en el periodo 2000-2006. De hecho, la creación de la Policía Federal Preventiva, en 1996, implicó la participación de elementos militares (principalmente en retiro) en posiciones de mandos medios y superiores de esta corporación.²³⁷ Esta tendencia ha tenido eco en otros ámbitos de la Secretaría de Seguridad Pública federal y de varias contrapartes en los estados. Es importante destacar que durante el sexenio que termina se crearon varias secretarías de seguridad pública en los estados, que también incluyen elementos militares en sus mandos.

Contrario a sus promesas de campaña sobre el privilegio a la respuesta civil a los retos de la inseguridad, el Presidente Vicente Fox inició su sexenio nombrando al General Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República. Es importante señalar que esta decisión fue ratificada por el Senado, lo cual implica que la visión de militarización trascendió al Ejecutivo. El Gral. Macedo de la Concha dejó la PGR en 2005, pero la estructura y varios mandos militares continúan en la corporación. Aunque la proximidad en el tiempo no permite un análisis exhaustivo de las implicaciones específicas de la participación de militares en el hábito institucional de la PGR, son evidentes algunos impactos desfavorables: la concentración de atribuciones en mandos militares, la cooptación de las labores de inteligencia, la falta de rendición de cuentas y transparencia, y casos de denuncias de violaciones a los derechos humanos.

²³⁷ Asimismo, es importante señalar como antecedente que la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integra la participación tanto del Ejército como de la Marina. Este Consejo instruye a la SSP. Por lo tanto, la influencia de las fuerzas armadas en el tema viene de los niveles más altos de toma de decisiones.

Queda claro que la doctrina de guerra de México²³⁸ es de tipo defensivo ya que no presupone hipótesis de guerra ofensiva contra otras naciones, a excepción de una ofensiva de tipo táctico, de contraatacar para pasar de inmediato a la defensiva estratégica. Antecedentes político-realistas o si se quiere militares y morales: por un lado, lo inútil de armarse, bien para atacar a Estados Unidos, la mayor potencia militar mundial, bien para defenderse en términos convencionales, o sea; la sola confrontación de las fuerzas armadas respectivas; por otro, lo lejano de que Guatemala el vecino sureño, sea una amenaza militar importante, además de lo contradictorio de una política expansionista con los principios de política exterior antes anunciados. Supuesto clave de todo lo expuesto es que frente a una invasión extranjera, se daría la conjunción fuerzas armadas-fuerzas populares para derrotarla y, por ende, el ámbito de acción de las primeras estaría restringido a las múltiples acciones para la conservación del orden interno y no para realizar empresas militares externas.

Constitucionalmente, y en las leyes militares, de la fuerza aérea y de la armada, se desprenden tres planes de guerra y doctrinas para impulsar el despliegue de las Fuerzas Armadas: DN-I, que es la preparación para la defensa externa; DN-II, para garantizar la seguridad interna y la paz social; y DN-III, para proteger a la población en caso de desastres naturales. Estas tres doctrinas permanecen inmutables en el tiempo, pero sin embargo las circunstancias han derivado hacia el fortalecimiento de unas y el mantenimiento formal de otras.²³⁹

La militarización de las tareas de seguridad interna y seguridad pública plantea varios riesgos para el proceso de democratización en México: a) *Uso de la fuerza*: Es importante subrayar que las fuerzas armadas mexicanas son considerablemente más profesionales y mejor entrenadas que la mayoría de las corporaciones policiales del país. Sin embargo, a diferencia

²³⁸ En México hay un pacto cívico-militar vigente desde los años 40. Este pacto se basa en las siguientes reglas: el primer presidente civil de la Revolución, Miguel Alemán, acepta el bastón de mando que le dan los generales en 1946 a cambio de un respeto absoluto a la institución castrense. En correspondencia se desprende la segunda regla no escrita, pactada en contra de todas las tradiciones de los militares mexicanos desde que nació la República a inicios del siglo XIX: ellos respetarían a capa y espada ese poder civil. El PNR, transformado en PRM, se acercaba a la mayoría de edad y podía caminar solo, sin la protección de sus progenitores, los caudillos-militares fundadores del Estado mexicano. Cuando en 1946 el partido cumplió 17 años fue rebautizado e institucionalizado, y de ahí en adelante logró conducir con éxito el Estado de la revolución.

²³⁹ De conformidad con el Artículo 13 Fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, décimo octavo y vigésimo de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; los planes de la Secretaría de la Defensa Nacional son documentos clasificados como totalmente secretos, como los de cualquier ejército del mundo, ya que contienen datos que no está autorizado proporcionar.

de las policías preventivas, los elementos de las fuerzas armadas son entrenados en tácticas para la eliminación del enemigo y para situaciones de emergencia humanitaria, no para la prevención del delito o para gestionar o resolver conflictos sociales. b) *Rendición de cuentas*: Las policías mexicanas son deficientes en sus sistemas de rendición de cuentas, tanto en aspectos presupuestarios y de gestión de recursos, como en a su capacidad de respuesta. Sin embargo, las policías están sujetas a una serie de controles internos y externos que las obligan a rendir cuentas ante distintas instancias gubernamentales, consejos mixtos y la ciudadanía. Pero las fuerzas armadas no están sujetas a estos controles y su estructura no les exige rendir cuentas a la ciudadanía. c) *Relación agente de seguridad-comunidad*: Las encuestas de victimización y de percepción en temas relacionados al combate al crimen que se han levantado en México coinciden en la alta calificación que la población concede al desempeño del ejército.

Es importante reconocer que la mayoría de los ciudadanos confía más en las fuerzas armadas que en las policías municipales, estatales y federales, pero también es indispensable señalar que esto enmascara las pocas o inexistentes estrategias de participación ciudadana en la prevención del delito provenientes de mandos militares.

Tabla 15 Confianza en instituciones en México²⁴⁰

	Agosto 2004	Julio 2005
Las universidades	-	8.1
La iglesia	7.6	7.7
El ejército	7.0	7.7
La CNDH	6.2	7.4
El IFE	6.6	7.1
Los medios de comunicación	6.8	6.9
El Presidente de la República	5.8	6.2
La Suprema Corte de Justicia	6.0	6.1
Los empresarios	5.7	5.3
Los partidos políticos	4.9	5.1
Los senadores	5.2	5.0
La policía	4.8	4.9
Los sindicatos	5.2	4.7
Los diputados	4.6	4.5

Fuente: Consulta Mitofsky, “Confianza en Instituciones”, Encuesta Nacional en Viviendas, Julio de 2005. Disponible en línea: www.consulta.com.mx.

²⁴⁰ La pregunta realizada en la encuesta fue: “En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿Qué tanto confía en...”

Por la especificidad de la tesis abordaremos el Plan DN-III²⁴¹. Este Plan es permanente y pretende ofrecer seguridad a la población frente a diversos desastres humanos o naturales o actividades ilícitas. Situaciones de emergencia y debilidad que pueden ser aprovechadas para atentar contra la defensa nacional. Terremotos, inundaciones, epidemias, incendios, drogadicción generalizada, sequías, hambruna, etc., pueden ser usadas por el “enemigo” interno o externo y poner en entredicho la seguridad nacional señalan en el documento Plan DN-III-E. Mismo que insta a combatir acciones o sucesos que puedan dañar la salud física o moral del pueblo, de las fuerzas populares, retaguardia de las fuerzas armadas, frente a un adversario externo o interno que ponga en peligro la defensa nacional y la vinculación pueblo-Ejército. Existe un variado conjunto de planes y subplanes para hacer frente a las eventualidades mencionadas.²⁴²

No habría que olvidar que las Fuerzas Armadas, el ejército, la fuerza aérea y la armada tienen estructuras, reglamentos, doctrinas y modalidades institucionales cuyas bases se establecieron en los años 30. Aunque han tenido cambios, éstos no han tocado su esencia, por lo cual ahora se presentan fricciones con las partes del Estado que sí se han transformado, como ocurre con el Poder Legislativo y probablemente en un futuro cercano con el Judicial. En México, la democratización, por el fenómeno de la ingobernabilidad, se está dando con una militarización del campo y de algunas estructuras del Estado que no estaban preparadas para la democracia y la modernización.²⁴³

En la práctica de la doctrina militar mexicana actual, las fuerzas armadas en el 2007 sumaban 237,800 miembros a diferencia de los 120,000 en 1984 y los 80,000 en 1974. Corresponden al Ejército 183,700 efectivos, a la- Fuerza Aérea 11,700 y a la Armada 42,400 marinos. La distribución geográfico-militar está estructurada en 45 zonas militares del Ejército

²⁴¹ El único plan que se puede conocer es el plan DN-III-E, cuya versión pública se encuentra en la página web de esta secretaria en la dirección electrónica: http://www.sedena.gob.mx/ejercito/prot_civillindex.html.

²⁴² Las campañas de labor social (consultas médicas, dentales, veterinarias, entrega de despensas, etc.) en la actualidad se efectúan como complemento a las maniobras generales de verano e invierno, o a las maniobras tácticas de una zona o región militar, o bien en estados con agudos problemas políticos que potencialmente puedan transformarse en crisis más amplia.

²⁴³ Una mala interpretación de la relación civil-militar es porque los problemas de gobernabilidad generados por el crecimiento y profesionalización del crimen organizado han llevado a los militares a ejercer funciones en la seguridad interna y en la seguridad pública en los últimos 10 años. Esto parece responder a una situación de emergencia, mas no hay garantías claras de que esta tendencia se revierta en el mediano plazo. Mientras las respuestas al crimen se basen en la represión y contención, en lugar de la prevención y la atención a los problemas estructurales que generan la violencia social y la criminalidad, será difícil pensar en esquemas diferentes. Es importante señalar que la actual tendencia de militarización es contraria al equilibrio civil-militar que establece el orden constitucional en México.

y 17 zonas navales de la Armada de México.²⁴⁴ Por consiguiente, las disposiciones específicas para las fuerzas armadas con respecto a la seguridad nacional (aunadas a las que determine el presidente para proteger la seguridad y defensa nacionales) son las siguientes:

1. Elevar el nivel profesional de todas las jerarquías y mandos (actualización del Plan General de Educación y Formación de Recursos Humanos).
2. Mejorar las normas y sistemas de comunicación entre las fuerzas armadas para el óptimo cumplimiento de las misiones (maniobras y ejercicios conjuntos del Ejército y la Fuerza Aérea con la Armada).
3. Proteger las instalaciones estratégicas y los recursos naturales (planes específicos por Estado o región tendientes a incrementar la capacidad operativa y la creación de unidades).
4. Defensa y promoción de los recursos marítimos (vigilancia e investigación de los recursos pesqueros y minerales del mar territorial).
5. Protección del espacio aéreo y las comunicaciones y las actividades de tierra, mar y aire (vigilancia aérea de la red nacional de transporte y apoyo logístico-táctico a la misma).
6. Modernización de la legislación secundaria (reformulación de reglamentos de disciplina, de ascensos y promociones; de organización, y otros).
7. Apoyo a la industria militar y naval para disminuir el abasto del exterior (adquisición de patentes de producción extranjeras de acuerdo de los insumos brindados por la planta industrial, capacitación de la mano de obra y fomento de la experimentación e inventos).
8. Fortalecer los programas de superación profesional (creación de nuevos cursos y escuelas, viajes y entrenamiento al exterior).
9. Seguridad social y bienestar familiar para los soldados (incremento de la capacidad de vivienda, prestaciones sociales y salarios de la tropa y oficialidad en general y de sus derechos según la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).²⁴⁵

En el combate al narcotráfico en el hemisferio, México y Colombia han sido durante décadas el centro de atención de la política estadounidense y, por tanto, un escenario privilegiado para la ejecución del régimen de prohibición. Ambos países han sido abastecedores importantes y permanentes de marihuana, heroína y cocaína en el mercado estadounidense.

²⁴⁴ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2007*, Routledge, United King, 2007. P. 79.

²⁴⁵ Varas, Augusto, *La Autonomía Militar en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988. P. 276-277.

Según datos del Departamento de Estado, México suministra 26 por ciento de la marihuana y 33 por ciento de la heroína que se consume en Estados Unidos, mientras que, de acuerdo con los reportes de la DEA, 66 por ciento de la cocaína ingresó a través de territorio mexicano.²⁴⁶

“La operacionalización del concepto de cumplimiento es una tarea sumamente difícil, ya que la ejecución práctica de las normas y de los compromisos internacionales es siempre un fenómeno relativo sujeto a interpretaciones subjetivas”²⁴⁷. Es decir que para análisis y estudios comparativos, se toman como indicadores de cumplimiento el gasto gubernamental en actividades antidrogas, el número de agentes militares y policiacos involucrados, el volumen de plantíos erradicados y embarques decomisados, y la cantidad de arrestos realizados por delitos de narcotráfico. Sin embargo, estos indicadores cuantitativos ofrecen una medida insuficiente e incompleta del nivel de la acción gubernamental contra el narcotráfico, ya que no tienen en cuenta aspectos cualitativos relacionados con la voluntad de ejercer plenamente el esquema de prohibición y erradicar el sector informal-delictivo a través de la captura, el procesamiento penal, el encarcelamiento y el desmantelamiento de las redes delictivas de narcotraficantes. De esta forma, se requiere tener en cuenta, como elemento adicional para evaluar los niveles de cumplimiento, actividad y agresividad gubernamental contra el narcotráfico, algunos indicadores de eficacia relacionados con el efecto real de las políticas adoptadas sobre el tamaño y la forma de operación del mercado ilegal (precios, volúmenes de producción, exportación y participación en el mercado estadounidense).

Por su parte, las campañas de México contra el narcotráfico han sido poco violentas a la vez que la forma más común de protección utilizada por las redes del narcotráfico no ha sido el instrumento de la fuerza armada o la construcción de amplios ejércitos de sicarios sino la corrupción y la compra de funcionarios judiciales, agentes policiacos y miembros del ejército. De esta forma, México representa un caso límite en términos del nivel de cumplimiento máximo que es posible esperar de un país productor de drogas en cuanto al tamaño de los esfuerzos de control de drogas. En términos comparativos con otros países productores, los

²⁴⁶ Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 354.

²⁴⁷ Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, p. 358.

programas mexicanos cuentan con más financiamiento, más recursos propios y objetivos más claramente definidos. En comparación con otros países productores de América Latina, México parece haber sido más agresivo y constante en sus esfuerzos por controlar el mercado de drogas e inició más tempranamente una política nacional de combate a la producción y al tráfico de drogas.

Así, México se convierte en el caso más representativo de cumplimiento mínimo y acción selectiva. A pesar de la magnitud de los indicadores cuantitativos, varios elementos nos llevan a considerar que México ha evitado, en todo momento, una estrategia de conflicto abierto y frontal con el narcotráfico. Uno de los indicadores más sugerentes del nivel de tolerancia es que el gobierno mexicano ha capturado en pocas ocasiones a las grandes líderes del narcotráfico en el país o ha intentado dismantelar de manera definitiva las organizaciones delictivas existentes. Los golpes han sido selectivos como respuestas temporales, bien a presiones externas, bien a consideraciones internas.²⁴⁸

Durante el sexenio foxista, la política mexicana de combate al narcotráfico persiguió tres objetivos: no poner en riesgo la relación con Estados Unidos (evitar conflictos extremos o rupturas inmanejables), preservar la estabilidad interna (mantener bajo control al ejército y a la policía, evitar la violencia generalizada) y limitar los daños de corrupción, violencia y criminalidad consustanciales al narcotráfico, mientras espera que el problema se resuelva de raíz por el consumo o la legalización. Política de contención, de acción contingente y selectiva para mantener el problema en un nivel manejable, su objetivo real no es disminuir los niveles de producción, consumo o distribución; éstos han aumentado en el transcurso de la última década.

La práctica de la política mexicana de control de drogas indica que el objetivo real no es el de eliminar o disminuir significativamente el mercado ilegal de estupefacientes en el territorio nacional, sino contener su crecimiento y mantener las actividades de los narcotraficantes dentro de un marco de acción limitado tanto en términos de su influencia política como de su

²⁴⁸ El caso mexicano también es único en otro sentido. México es el país productor que mantiene un mayor nivel de autonomía con respecto a Estados Unidos en lo que se refiere al control de sus esfuerzos antinarcóticos dentro de su territorio. Se ha rehusado a aceptar que las agencias antinarcóticos de Estados Unidos monitoreen o supervisen directamente el funcionamiento de los programas de control de drogas o a que participen en operativos antidrogas dentro del territorio nacional.

capacidad para recurrir a la violencia. Se trata de un modelo de coexistencia y tolerancia mutua²⁴⁹ donde se establece un acuerdo tácito según el cual las redes del narcotráfico no buscarán penetrar de manera directa en la política nacional, mientras que el Estado no buscará su aniquilamiento total mientras se mantengan niveles bajos de violencia y la delincuencia se reduzca al ámbito de la seguridad pública sin tocar la esfera de la seguridad nacional. Se trata de un patrón de cumplimiento mínimo y contingente, basado en el uso selectivo de la fuerza y que mantiene márgenes amplios de tolerancia de las acciones económicas de la industria del narcotráfico.

Una evaluación del desempeño militar del 2000 al 2006, tendría que ver con la cantidad de droga confiscada y erradicada por el Ejército y la correlación de esos datos con el número de efectivos militares movilizadas en las operaciones antidrogas, los recursos materiales aplicados y el monto del presupuesto ejercido.²⁵⁰

Documentos públicos existentes como el Presupuesto anual, el informe de la cuenta de la hacienda pública federal, así como el informe anual de labores permiten comenzar el análisis y proyectar algunas nociones sobre la efectividad de la campaña militar que ordenó el presidente Ernesto Zedillo y que tuvieron continuidad con los gobiernos de Vicente Fox²⁵¹ y, actualmente, Felipe Calderón²⁵².

²⁴⁹ Los niveles de tolerancia no han sido constantes. El gobierno mexicano en ciertos momentos ha optado por imponer controles policíacos y militares agresivos. El frágil equilibrio de la coexistencia con el narcotráfico suele romperse, o bien en momentos de fuerte presión externa por parte de Estados Unidos, o bien cuando el Estado percibe que hay un riesgo real de transnacionalización del mercado (la penetración de la cocaína en la década de los ochenta), de asociación del narcotráfico con movimientos guerrilleros o con intereses políticos subversivos (situación prevaleciente a mediados de los setenta) o de aumento incontrolable de la violencia y de la delincuencia (situación predominante en los noventa).

²⁵⁰ En 1948 se inicia la primera campaña nacional de erradicación como un programa permanente contra el cultivo y el tráfico de drogas con la participación del ejército. A pesar de que el nuevo programa debía llevarse a cabo en todo el territorio nacional, las actividades se centraron principalmente en los estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua. Para 1952 participaban en la campaña de manera regular 20 agentes de la policía judicial (centrados principalmente en actividades de interceptación) y 300 miembros de las fuerzas armadas mexicanas, auxiliados por aviones del ejército en tareas de localización de plantíos. La campaña se realizaba con técnicas de destrucción manual, por lo que las tasas de erradicación fueron irregulares.

²⁵¹ Los principales logros de la participación de las fuerzas armadas, principalmente el Ejército y la Armada en tareas de combate al crimen organizado en México en el periodo 2000-2006, se pueden circunscribir a una mayor colaboración con las agencias especializadas de Estados Unidos y las detenciones de jefes de cárteles de drogas en varias partes del país. (S. Arzt, *La militarización de la Procuraduría General de la República. Riesgos para la democracia mexicana*, UCSD-Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2003, p. 25).

²⁵² Sierra, José Luis, *Mucha Fuerza, Pocos Resultados*. Editorial del Universal, México, 6 de Julio de 2007.

Tabla 16 Esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico

Año	Erradicación de cultivos ilícitos (hectáreas)			Aseguramientos						Detenidos			
				Marihuana	Cocaína	Goma de opio	Heroína	Psicotrópicos	Vehículos	Total	Nacionales	Extranjeros	
	Total	Marihuana	Amapola	(toneladas)	(kilogramos)	(kilogramos)	(kilogramos)	(unidades)	(unidades)	(unidades)	(unidades)	(unidades)	(unidades)
1985	4 035.0	1 778.2	2 297.0	173.8	2.6	200.0	n.d.	n.d.	n.d.	9 595	9 301	294	
1990	17 438.6	8 778.2	8 660.4	594.8	49.9	208.9	212.0	561 045	3 526	18 374	18 115	259	
1991	22 044.7	12 702.3	9 342.4	255.0	50.3	95.3	146.4	206 638	2 358	8 762	8 621	141	
1992	28 023.5	16 801.7	11 221.8	404.6	38.8	167.3	96.8	68 740	2 667	27 577	27 369	208	
1993	29 660.4	16 645.2	13 015.2	494.7	47.8	128.8	61.7	64 640	2 102	17 626	17 551	75	
1994	25 165.7	14 207.1	10 958.6	529.9	22.1	149.2	297.5	46 685	2 140	7 011	6 860	151	
1995	36 962.5	21 573.3	15 389.2	780.2	22.2	222.9	203.2	569 789	2 763	9 902	9 729	173	
1996	37 439.5	22 768.6	14 670.9	1 015.8	23.8	196.4	363.5	1 108 863	3 647	11 283	11 076	207	
1997	41 308.3	23 576.1	17 732.2	1 038.5	35.0	342.8	114.9	117 104	3 444	10 742	10 572	170	
1998	41 377.4	23 928.3	17 449.1	1 062.1	22.6	149.6	120.9	1 484 078	3 413	10 289	10 034	255	
1999	49 097.8	33 351.3	15 746.5	1 472.0	34.6	801.2	260.2	1 490 152	3 537	10 732	10 527	205	
2000	46 779.3	31 061.4	15 717.9	2 054.3	23.2	469.4	299.1	3 418 369	3 297	11 424	11 188	236	
2001	47 851.6	28 735.1	19 116.5	1 841.3	30.0	516.5	269.6	8 350 246	2 679	9 976	9 787	189	
2002	49 932.8	30 774.9	19 157.9	1 635.2	12.6	309.9	282.7	5 343 064	2 029	7 058	6 933	125	
2003	56 619.3	36 585.3	20 034.0	2 248.2	21.1	198.5	306.2	8 894 604	2 059	8 985	8 822	163	
2004	46 778.0	30 852.4	15 925.6	2 212.8	26.8	464.7	303.1	21 834 732	2 705	19 019	18 839	180	
2005	52 451.9	30 842.7	21 609.2	1 787.3	30.6	275.9	458.8	11 359 511	2 173	22 676	22 529	147	
2006 ^{p/}	23 931.0	13 695.8	10 235.2	674.3	14.2	23.3	133.3	740 131	525	5 954	5 915	39	

1/ Comprende vehículos terrestres, aeronaves y embarcaciones
n.d. No disponible.

p/ Cifras preliminares al 31 de julio.

Fuente: Anexo del Sexto Informe Presidencial de 2006, México.

Según el Informe de Labores 2006 de la Secretaría de la Defensa Nacional, el último emitido en la administración de Vicente Fox, el Ejército decomisó 7.4 toneladas de cocaína, 31% del total decomisado por las autoridades en territorio mexicano. Esto supone que la Agencia Federal de Investigación, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva decomisaron juntos 69% del total de cocaína en el periodo, es decir, unas 23.8 toneladas.

Tabla 17 Principales resultados de la Secretaría de la Defensa Nacional en el combate al narcotráfico^{1/}

Año	Erradicación de cultivos ilícitos (hectáreas)		Aseguramientos							Personas detenidas	Aseguramiento y destrucción de marihuana y cocaína	
	Marihuana	Amapola	Marihuana (toneladas)	Cocaína (kilogramos)	Vehículos terrestres	Aeronaves	Embarcaciones	Pistas aéreas clandestinas	Armas		Valor estimado (millones de pesos) ^{2/}	Dosis (millones) ^{3/}
1995	15 807.0	12 580.7	267.8	1 771.5	320	7	3	263	3 424	1 287		
1996	16 266.8	11 255.4	379.9	5 066.6	736	11	24	898	5 077	2 419		
1997	17 015.5	12 938.8	408.1	4 859.5	751	24	48	754	3 957	2 419		
1998	17 833.4	12 894.7	495.5	9 549.7	819	28	36	369	3 577	2 567		
1999	25 710.2	12 184.8	736.2	4 878.9	927	14	47	289	3 409	2 745		
2000	24 505.8	11 822.6	1 305.1	3 200.2	749	16	49	480	2 892	1 986		
2001	21 725.7	13 697.8	1 335.3	6 358.7	782	37	57	500	1 964	1 896	33 681.2	1 037.5
2002	23 726.1	14 020.1	1 229.6	5 699.9	870	24	65	790	1 623	1 994	37 408.9	1 164.7
2003	29 448.5	16 465.2	1 953.2	7 856.8	1165	17	21	875	1 762	2 696	48 120.3	1 493.4
2004	25 130.2	13 446.3	1 791.4	7 220.5	1154	17	15	988	1 794	2 365	44 102.9	1 364.5
2005	26 710.3	18 810.2	1 638.2	9 227.7	956	9	30	781	1 656	2 210	45 538.9	1 396.9
2006 ^{p/}	11 467.5	8 687.7	622.8	6 139.7	461	8	12	369	932	984	21 809.1	653.4

1/ Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.

2/ Se refiere al valor estimado con base al precio en dólares del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

3/ Se refiere a la equivalencia en dosis personales de la destrucción y aseguramiento de marihuana y cocaína que se ha evitado su distribución y consumo.

p/ Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Anexo del Sexto Informe Presidencial de 2006, México.

La cantidad total asegurada es trascendental. Sin embargo, no rebasa al promedio anual de 10% de toda la cocaína que pasa cada año por la frontera de México con Estados Unidos.

Puesto que, según cifras del Departamento de Estado, unas 240 toneladas de cocaína pasan cada año por México. Comparado con ese total, el uso de la fuerza militar habría tenido una efectividad apenas superior a 3%.

Tabla 18 Principales resultados de la Secretaría de Marina en el combate al narcotráfico^{1/}

Año	Erradicación de cultivos ilícitos (hectáreas)		Aseguramientos							Personas detenidas	Aseguramiento y destrucción de marihuana y cocaína	
	Marihuana	Amapola	Marihuana (toneladas)	Cocaína (kilogramos)	Vehículos terrestres	Aeronaves	Embarcaciones	Pistas aéreas clandestinas	Armas		Valor estimado (millones de pesos) ^{2/}	Dosis (millones) ^{3/}
1995	13.3		7.8	5 383.6	5		32		23	84		
1996	50.4		48.9	2 033.4	26		72	6	43	189		
1997	25.8		54.1	8 121.4	8		57	1	22	169		
1998	29.0		28.4	2 957.2	4	1	47	4	9	123		
1999	24.7	0.8	17.2	23 623.5	5	1	25	2	19	82		
2000	39.2	7.9	43.1	8 895.8	5	1	47		7	109		
2001	35.3	2.2	36.9	19 284.4	10	1	35		3	106	1 765.6	39.8
2002	14.4	0.1	56.4	3 077.1	5		52	2	4	97	327.2	8.0
2003 ^{4/}	16.1	0.1	42.9	10 545.2	9		42		7	83	985.9	22.5
2004	1.9		10.8	14 562.8	4		36		2	70	1 390.0	29.5
2005			12.2	21 011.4	5		42		11	119	1 847.9	43.7
2006 ^{p/}	0.5		11.2	7 911.6	5		22		1	62	683.5	16.2

1/ Los espacios en blanco indican ausencia de movimientos. Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.

2/ Se refiere al valor estimado con base al precio en dólares del consumidor final en el mercado de narcotráfico de los volúmenes de erradicación y aseguramiento de marihuana y cocaína.

3/ Se refiere a la equivalencia en dosis personales de la destrucción y aseguramiento de marihuana y cocaína que se ha evitado su distribución y consumo.

4/ En el rubro de cocaína datos actualizados por la SEMAR.

p/ Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Anexo del Sexto Informe Presidencial de 2006, México.

Ese insuficiente desempeño también es evidente en relación con la heroína confiscada. En 2006, el Ejército aseguró por tierra y aire un total de 90 kilogramos de heroína. Aunque dispersa y atomizada, la capacidad de producción de los narcotraficantes mexicanos es importante y se han llegado a producir hasta cinco toneladas anuales de heroína, la mitad del consumo anual del mercado estadounidense. Si la producción de heroína se mantiene estable, la efectividad militar podría representar 1.8% o menos.

De igual manera que el actual presidente Felipe Calderón, Fox también comenzó su sexenio con un uso intensivo de las Fuerzas Armadas. En 2001, la participación de las Fuerzas Armadas en el aseguramiento nacional de cocaína alcanzó 78.2%, pero ese porcentaje no pudo mantenerse igual a lo largo del sexenio. En 2006, esa participación bajó a 30%. Esta aparente caída tendría otra explicación que según José Luis Sierra comenta que entre los mandos militares actuales: “en el último año de su sexenio, el presidente Fox habría ordenado al Ejército frenar las operaciones contra el narcotráfico mientras durara el proceso electoral, aparentemente con la esperanza de disminuir la ola de violencia relacionada con el

narcotráfico que azotaba al país”²⁵³. Sin entender la importancia política de esa orden presidencial, Estados Unidos no tardaría en protestar por la aparente inacción del gobierno saliente y comenzaría a presionar al entrante.

Precisamente es el narcotráfico de magnitud inmensurable, es una heterogénea cadena de actividades ilegales diseminadas por todo el mundo, uno de los fenómenos que actualmente enfrenta al Estado y su seguridad, tanto a nivel interno como internacional: “los nexos entre las drogas y la seguridad residen en las diversas consecuencias e implicaciones de las operaciones de drogas para la protección y desarrollo de individuos y entidades estatales y no estatales, en el sistema internacional. Las operaciones de drogas presentan problemas de seguridad [...] también por su multidimensionalidad, lo que significa que tienen impacto en las áreas militares, políticas, económicas y ambientales”²⁵⁴.

3.2.4. EL CRIMEN ORGANIZADO EN CANCÚN.

Como nunca antes creció el narcotráfico en Quintana Roo durante el sexenio de Joaquín Hendricks Díaz. En esos años, 1999-2005, el crimen organizado se apoderó por completo de la entidad. El ex gobernador Hendricks padeció de poder y fue es uno de los principales responsables de la descomposición que vive actualmente la Dirección de Seguridad Pública de Cancún. El ex gobernador fue el artífice de la creación de lo que hoy se conoce como la Fuerza Interinstitucional Policial (FIB).

A través de la FIB, se estableció la red de protección a la delincuencia organizada que actualmente mantiene dividida a la dependencia encargada de brindar seguridad a la ciudadanía. Los personajes son conocidos funcionarios: José Mariano Galué Ancona, quien en su momento presuntamente estableció un complot en el 2006 para asesinar al coordinador general de Por ESTO! Quintana Roo, Renán Castro Madera, cuando infiltró a uno de sus hombres dentro de la escolta del periodista. También está Leonardo Ramos Hernández, ex director de la Policía Judicial del Estado, y quien durante la administración de Hendricks Díaz se mantuvo como parte del sistema estatal de Seguridad Pública.

²⁵³ Sierra, José Luis, *Mucha Fuerza, Pocos Resultados*. Editorial del Universal, México, 6 de Julio de 2007.

²⁵⁴ Maciel, Agustín, *La Seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003, p. 246.

“Durante la administración de Hendricks se cometieron una serie de delitos y además bajo su propia autorización se dio entrada a la delincuencia organizada para que se apoderara del principal destino turístico de México: Cancún. Además comenzó sociedades con prestanombres como Michel Kelly e Isaac Hamui Abadi para establecer negocios que sólo han originado deterioro en materia ambiental y urbana para este centro vacacional.”²⁵⁵

En esta corrupción, era Ramos Hernández quien operaba directamente con la delincuencia organizada, y se ha establecido como parte importante de la estructura de Joaquín Hendricks para mantenerse vigente a pesar de ya no contar con el amparo del poder que en su momento utilizó estrictamente para su conveniencia. Y, fue Pablo Lucio Quiroga Ríos quien desde su cargo como policía estatal ha sabido mantener bajo control el mercado negro del narcomenudeo, mientras nunca como coordinador de la Fuerza Interinstitucional Policial (FIP) participó en acciones contra este flagelo y menos contra sus integrantes, aun cuando se comprometió a hacerlo a la llegada de los elementos de la PFP, pues tuvo en su manos informes de inteligencia pero jamás desarrolló las tareas de logística a las que se comprometió.

Fue en el mes de septiembre de 2007, la Policía Federal Preventiva (PFP) con la llegada de las Fuerzas Federales de Apoyo realizó una evaluación general de las condiciones, avances y penetración de la delincuencia organizada en la etapa del narcomenudeo (ubicación, tráfico y venta de drogas). De tal forma que, Quiroga ríos resulto nulos resultados contra el crimen organizado como policía estatal, y durante el sexenio de Joaquín Hendricks Díaz se subordinó a los intereses del ex gobernante. Además, propició el fracaso de un programa estratégico de combate basado en dicha evaluación de las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva (PFP) sobre la ubicación de puntos delictivos en la ciudad, regiones y zonas populares.

El motivo del fracaso fue reconocido por Quiroga Ríos porque todos los reportes delictivos los pasaban directamente a los elementos de la FIP que patrullan junto con el personal de la PFP, pero fueron ellos los que guiarían a los federales a los lugares donde se suscitaba el

²⁵⁵ Por ESTO! Quintana Roo, “Artífice de la descomposición”, Año 16, No. 5531, Cancún, Quintana Roo, México, martes 29 de abril de 2008.

incidente. Quiroga Ríos, como responsable de la FIP, tuvo en su poder dicha información y nunca llevó acciones contra el narcomenudeo. Durante su gestión designó a unos 40 elementos de la FIP, para trabajar conjuntamente con los elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo. Sólo que hasta la fecha no se sabe qué fue lo que hizo con los trabajos de inteligencia, ni la logística que comprometió y con la información que recabaron con los elementos de la PFP.

La lista de policías es larga, pero también existe otra de empresarios que en su momento aprovecharon directamente los manejos del ex gobernador, siendo el principal Isaac Hamui Abadi. Este empresario no solo pudo detonar lo que hoy se conoce como uno de los principales muelles de cruceros en el sur de Quintana Roo, Mahahual; para lo cual se ofertó la venta indiscriminada de terrenos en Costa Maya. Hendricks Díaz y el entonces director de Infovir, Francisco Garibay, conformaron la venta estos terrenos para que los favorecidos fueran los “cercaños” al ex gobernador.

Con ello, Hamui Abadi pudo comprar sin restricciones y así ser el principal prestanombres de Joaquín Hendricks Díaz para varios negocios, como el del centro de convenciones de Cancún, cuya venta no fue transparente al grupo del empresario por parte de la administración del ex mandatario estatal, ya que el inmueble pertenecía al gobierno de Quintana Roo.

Además, en esta lista se encuentra otro empresario que ha sido acusado de delincuente. En noviembre del 2004, Michael Kelly conoció a Joaquín Hendricks por un amigo en común: John McCarthy Sandland, ex director federal del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fonatur. La reunión fue realizada en la que en aquellos tiempos era la casa oficial de visitas del gobierno estatal en la zona hotelera. John McCarthy expuso el proyecto que más tarde se conocería bajo la razón de Puerto Cancún.

Se trataba de un proyecto ambicioso que tendría un crecimiento paulatino año con año con campos de golf, marina, cuartos de hotel y condominios. Todo en un mismo conjunto turístico residencial. El único detalle era que en la zona donde se pretendía construir el desarrollo no se tenían las condiciones ambientales y urbanas necesarias para poder establecer el proyecto que tendría una inversión superior a los 100 millones de dólares. Fue entonces

cuando intervino el entonces gobernador, presionando al cabildo que era encabezado por la ex presidenta municipal Magaly Achach de Ayuso para que aprobara en una sesión el proyecto. Luego mediante el gobierno del estado expuso condiciones favorables para que Puerto Cancún tuviera impunidad y prácticamente fuera intocable durante su mandato. Actualmente es una obra que viola las normas ambientales, y que causa un deterioro ecológico y de gran impacto urbano en Cancún.

El estudio del crimen organizado en Cancún resulta difícil ante la implicación de funcionarios públicos de alto rango. En cuanto a la rendición de cuentas mediante la transparencia de información para este rubro, coincide Cancún con toda América Latina al existir una respuesta similar de estos gobiernos acerca del Crimen Organizado: “no se puede proporcionar este tipo de información”, y es todavía más negable la cartografía del delito a nivel Policía Preventiva Estatal y Municipal por su clasificación reservada y confidencial, puesto que presupone que basándose de ella se realiza la planeación estratégica que utilizan las corporaciones que brindan Seguridad Pública. Por tanto, difícilmente la sociedad y los interesados en estudiar la materia pueden tener un panorama amplio o cercano a la realidad concerniente sobre lo que está clasificado o bien, sobre lo que el mismo gobierno desconoce pero que evita reconocer para minimizar el costo político.²⁵⁶

Esta verdad de la realidad genera preguntarse nuevamente ¿cómo han diseñado las políticas preventivas en Quintana Roo? Una respuesta probable surgió de la reunión entre el actual gobernador Félix González Canto, con el secretario del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Roberto Campa Cifrián y con el Gabinete de Seguridad Nacional; el 23 de mayo del 2007 en Chetumal Quintana Roo. En el ámbito estatal, el gobernador Félix González firmó un convenio de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y el estado de Quintana Roo, para la realización de acciones en materia de seguridad pública para el año 2007. Dentro de estos compromisos destaca la creación de mapas delincuenciales en los cuales se trabajará en coordinación con la federación en el proyecto Plataforma México, ya que en el

²⁵⁶ En Quintana Roo, México, el escudo legal para clasificarse como confidencial se basa en los artículos 21 párrafos sexto y séptimo, y 73 XXII de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, 3, 7, 25, 44 y 45 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; los artículos 1, 2, 4, 19 fracción XIV, y 42-bis fracciones 1, 11, IX y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo; los artículos 1, 2, 4, 11, 105 párrafo segundo, 106 y 107 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo; los artículos 1, 21 y 22 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo; así como los artículos 1, 33 y 47 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo de Quintana Roo.

presente como durante el sexenio foxista, el Estado de Quintana Roo no cuenta con un *mapa delictivo*²⁵⁷ estatal; y por consecuencia, no existe una política de prevención óptima.

3.2.5. PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE ENFRENTAN AL CRIMEN ORGANIZADO.

En la actualidad, la combinación de sondeos y encuestas con la prensa y la radiotelevisión es una de las armas de comunicación política más utilizadas. Estas encuestas y sondeos deberían advertir al público del daño que pueden ocasionar a la política. En algunos países se denuncia con frecuencia que no todas las encuestas respetan los requisitos básicos para obtener resultados fiables: una muestra estadísticamente representativa, un trabajo de campo profesional y debidamente controlado, un análisis suficientemente completo y fiel a los datos obtenidos. Se señala también que los conceptos y las preguntas que figuran en los cuestionarios son elaborados por las élites políticas y que no siempre coinciden con las prioridades o las categorías de los ciudadanos. Se critica a menudo que los entrevistados se ven en la tesitura de responder a cuestiones sobre las que carecen de información o sobre las que no han tenido oportunidad de reflexionar. De este modo, encuestas y sondeos junto con otros medios de comunicación acabarían modelando o influyendo sobre la opinión, en lugar de reflejarla fielmente.²⁵⁸

Este cierto riesgo de desinformación disminuye a medida que aumenta la competencia profesional y el control sobre el rigor de los estudios de opinión, cuyos resultados son un buen reflejo de la realidad. Por otra parte, la eventual deformación atribuida a estos estudios puede ser atenuada, completando su uso con otros métodos de análisis que reducen algunos de sus inconvenientes. En todo caso, hay que reconocer en beneficio de encuestas y sondeos que su empleo permite compensar la voz excesiva de algunos sectores, grupos y personajes cuyas voces se escuchan con gran insistencia en la escena pública y que se atribuyen a veces el papel de portavoces de una imprecisa opinión pública.

²⁵⁷ Las ventajas de contar con un mapa Geodelictivo son: la coordinación de los cuerpos en cargados de la seguridad pública; tener y mantener actualizado la información de las bandas delictivas del Estado; poder dirigir los operativos desde un centro de comando; proporcionar respuesta inmediata a los hechos constitutivos de delitos; conocer los puntos de mayor incidencia delictiva; conocer las zonas de mayor vulnerabilidad; la toma de decisiones en materia de prevención del delito; la implementación de programas informativos; campañas contra las adicciones; y, programas de sensibilización a los grupos religiosos, a las empresas, a la sociedad civil para poder impulsar una vigorosa campaña de información en la materia.

²⁵⁸ Vallés, Josep M., *Ciencia Política. Una Introducción*, Editorial Ariel, España, 2002. P. 298-299.

Los estudios de opinión ofrecen a los ciudadanos anónimos la oportunidad de expresar también sus convicciones y expectativas. Lo cierto es que la información que suministran las encuestas se ha convertido en un mensaje que los diferentes actores políticos se intercambian constantemente para dar fuerza a sus posiciones respectivas, especialmente cuando los datos les son favorables.

La ciudadanía califica a la criminalidad como un problema capital. En tonos que van desde la súplica hasta la reclamación airada exige que se combata la delincuencia. Las cifras oficiales, sin embargo, no parecen dispuestas a reconocer la gravedad del problema y reseñan alzas y descensos entre muy estrechos límites. A pesar de ello, el gobierno ha empezado a recuperar la confianza de los mexicanos sobre el desenlace de la guerra contra el narcotráfico, ya que la percepción de la población respecto a la situación ha cambiado de negativa a positiva.

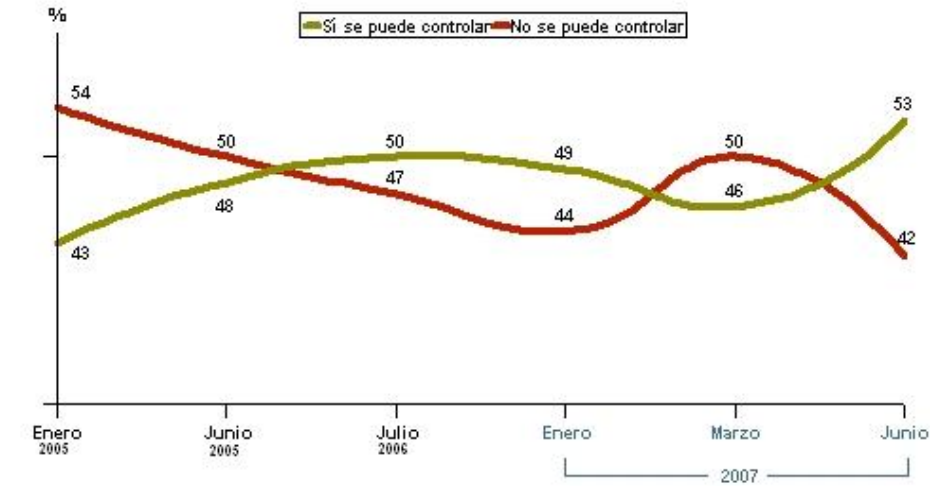
En marzo de 2007, el 50% de los ciudadanos consideraba que el narcotráfico era un fenómeno incontrolable, pero en la más reciente medición de Parametría esta proporción disminuyó ocho puntos y actualmente se ubica en 42%; el porcentaje más bajo en lo que va de la serie. Quienes creen que el narcotráfico se puede controlar creció siete puntos, para pasar de 46% a 53%. Sin duda, se trata de datos positivos para la administración del Presidente Felipe Calderón.²⁵⁹

²⁵⁹ Nota Metodológica: Estudio: Encuestas en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 1,200. Nivel de confianza estadística: 95%. Margen de error (+/-) 2.8%. Diseño, muestreo y análisis: Parametría SA de CV. Operativo de Campo: Grupo Viesca. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el IFE. Fecha de levantamiento: del 8 al 11 de Junio del 2007.

Gráfico 10

PERCEPCIÓN DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

*Algunas personas creen que el narcotráfico sí se puede controlar;
otras personas creen que no se puede controlar.
¿Usted qué cree, el narcotráfico se puede o no se puede controlar?*



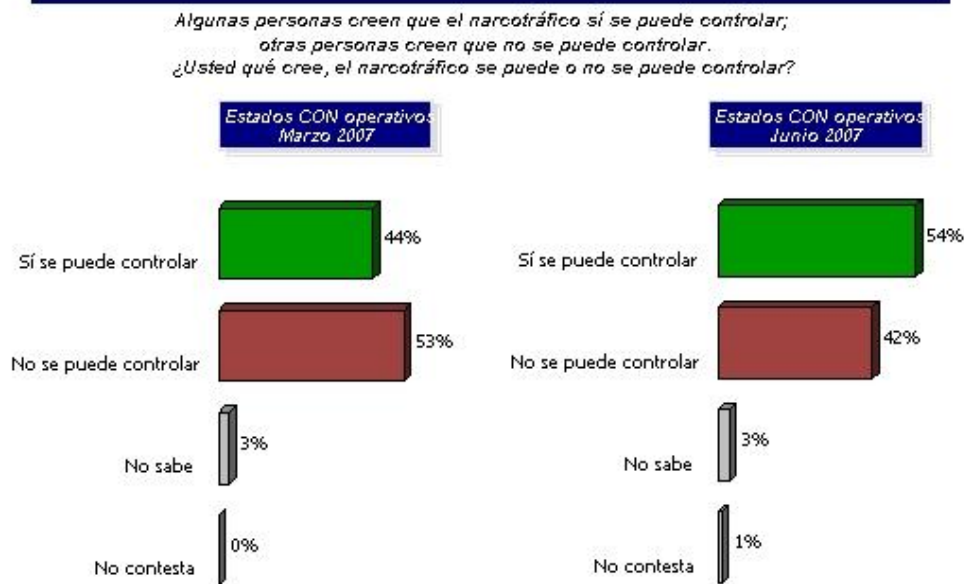
Nota: Suma 100% agregando "No sabe/No contestó".

Fuente: <http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4072>

En los lugares donde se realizan los operativos contra el narcotráfico: Baja California, Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Tabasco, la impresión positiva de la gente es prácticamente la misma que en el resto del país. Esto último llama la atención, porque hace apenas tres meses, la idea de que el narcotráfico se encontraba fuera de control, era mayor entre la población de estos estados.

Gráfico 11

**PERCEPCIÓN DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
EN LOS ESTADOS CON OPERATIVOS**



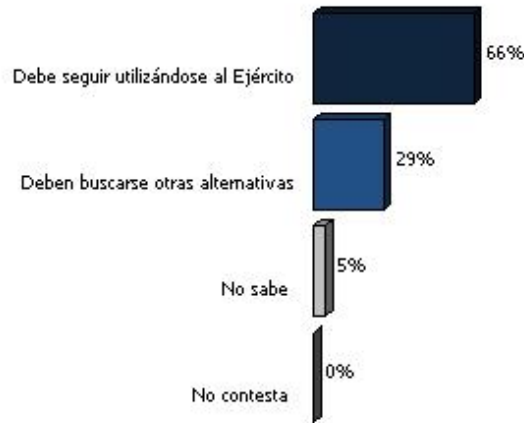
<http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4072>

Una de las críticas más frecuentes al gobierno federal durante el 2007 en la guerra contra el narcotráfico, tiene que ver con el uso del Ejército mexicano. Para expertos en la materia y cierta parte de la ciudadanía, las Fuerzas Armadas no deberían ser utilizadas en esta tarea. Pero, la mayor parte de la opinión pública nacional (66%) continúa respaldando la participación de los militares en la problemática. Aunque una tercera parte de los mexicanos (29%) señala que es tiempo de buscar otras alternativas para solucionar el problema derivado del tráfico de drogas.

Gráfico 12

PERCEPCIÓN DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

En su opinión, ¿el Ejército debe seguirse utilizando para combatir al narcotráfico, o deben buscarse otras alternativas?



<http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4072>

Puede decirse que la lucha emprendida por gobierno federal en contra del narcotráfico tanto en los operativos como en los medios de comunicación, le ha rendido frutos a la administración de Calderón, pues ha logrado modificar la percepción de la población sobre la forma en que las autoridades lo están enfrentando, a diferencia del sexenio foxista.

En este sentido, la reacción social oficial frente al delito está usualmente confiada al conjunto de instituciones que conforman el sistema penal (policía, ministerio público, defensa, tribunales, sector penitenciario). De estas entidades, que deberían actuar como un conjunto orgánico, como un verdadero sistema, los servicios policiales, por constituir un mejor sistema penal y ejercer sus funciones más importantes en la comunidad, desempeñan un papel esencial en materia de seguridad ciudadana. Por supuesto, este papel preponderante no excluye la necesaria colaboración y el trabajo conjunto que los demás organismos del sistema penal y la sociedad civil deben propiciar y aplicar para enfrentar el problema delictivo.

En Quintana Roo debe de tomarse en cuenta otro factor que eleva el índice delictivo, la población migrante de otras entidades federativas radicadas en los diversos municipios, pues los datos proporcionados del censo del año 2000 y proyecciones para 2004 del Instituto

Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI, mostro que más del 50% de la población quintanarroense, es de otras entidades federativas. Este fenómeno aparece mayormente en los municipios turísticos de Benito Juárez y Solidaridad, situación que influye significativamente en el aumento de los índices delictivos, por la falta de arraigo y por el oportunismo que ven muchos de estos migrantes para delinquir en el Estado. Ante este panorama, los siguientes indicadores reflejan un diagnóstico de las variables delictivas en esta entidad federativa, con el fin de analizar los escenarios en que se desenvuelve la sociedad quintanarroense en cuanto a este fenómeno se refiere.

Tabla 19 Índice Delictivo en Quintana Roo

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
FUERO COMUN	22,750	22,685	24,634	26,127	24,990
FUERO FEDERAL	716	701	957	1,077	980
TOTAL DE DELITOS	23,466	23,386	25,591	27,204	25,970

Fuente: Cortesía SSP de Quintana Roo.

En relación con el funcionamiento del sistema penal en Quintana Roo, tanto la presente investigación como las encuestas de opinión resaltan la existencia de serias limitaciones con respecto a su forma de intervención, conviniendo subrayar la ausencia de una política integral que articule, en forma coherente, estrategias de prevención y represión del delito involucrando a las diferentes instancias de control social oficial y a la sociedad civil.

La delincuencia seguirá constituyendo para la mayoría de la población uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico, opinión justificada por los elevados índices de victimización y los continuos e importantes incrementos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, así como por la percepción generalizada de una insuficiente intervención estatal frente al delito.

En relación con la policía, el problema planteado por la percepción ciudadana se confirma con otros datos de la realidad, tales como el número de casos resueltos o el porcentaje de infractores detenidos. Desafortunadamente, muy pocos países latinoamericanos publican información al respecto, incluso el Estado de Quintana Roo.

Enfrentados con la situación que acaba de exponerse, la población suele responder adoptando diversas medidas individuales de protección (por ejemplo, la adquisición de armas

o perros, la instalación de rejas y sistemas de alarma, la contratación de guardias o la organización de vecinos), aunque también exigiendo de las autoridades públicas mayor severidad en su intervención: fortalecimiento de la acción policial. más rigor en las sentencias judiciales, incremento de las penalidades (incluso la restauración de la pena de muerte, que ha sido introducida y aplicada en Guatemala) y, en algunos casos, hasta la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia y la aplicación por los propios ciudadanos de una justicia “por propia mano”.

Como puede observarse, se trata de tendencias preferentemente defensivas o represivas que, lejos de garantizar soluciones efectivas y sostenibles en el largo plazo, agravan la situación, ya que, por un lado, tienden a postergar la articulación de respuestas de naturaleza integral y preventiva y, por otro, contribuyen a exacerbar los conflictos sociales, poniendo de tal suerte en riesgo los aún jóvenes procesos de consolidación democrática y gobernabilidad en la región, así como su desarrollo económico.

La preocupación de los ciudadanos ante el incremento de la criminalidad y de la inseguridad ha originado igualmente en los dos últimos decenios otro fenómeno de gran importancia: la proliferación y extensión de los servicios privados de seguridad, cuyos efectivos, generalmente bien armados, sobrepasan ampliamente los de la policía. Se trata de un proceso que por estar desarrollándose sin una adecuada regulación estatal que asegure un control de la naturaleza de los servicios prestados, sus modalidades y su calidad, puede constituir una seria amenaza para un Estado de derecho.

CONCLUSIÓN

El estudio de la Seguridad Pública en México tiene un elemento común: la enorme dificultad para poder realizar análisis de tipo cuantitativo y cualitativo. Uno de los principales impedimentos es la carencia de información confiable, porque como es perfectamente conocido este tipo de información presenta un gran subregistro o en caso contrario el acceso a ella es muy limitado.

Mucho se ha escrito acerca de la mala calidad de la información, de la incapacidad o inconveniencia para las autoridades responsables de ello, pero poco se habla de las formas de aprovechamiento de la información existente, de las aportaciones de los datos oficiales y de las medidas que pueden implantarse para resarcir la carencia de información. Esta tesis presentó aportaciones respecto a estos temas; quizá la perspectiva pueda parecer fría desde otros puntos de vista, sin embargo, con frecuencia el análisis de los datos y su comparación anual pueden crear conciencia respecto a la gravedad real que está adquiriendo la delincuencia, principalmente cuando cada uno de los datos analizados representa no sólo pérdidas económicas o materiales, sino además la violación a los derechos.

Una de las formas primarias como se mide el fenómeno delictivo en México es contabilizando el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público y, en segundo término, por el número de consignaciones judiciales y de sentencias ejecutadas. Otra manera de medir la criminalidad es dividir el número de delitos conocidos entre determinado número de habitantes (usualmente 100 mil personas). El resultado de esta operación representa el índice de criminalidad de una ciudad o un país determinado. En un primer lugar se puede decir que estas formas de medir la criminalidad son limitadas porque sólo se contabilizan los delitos registrados por las autoridades y se excluyen los no denunciados. Otro problema es la inconsistencia de los registros, no todos los delitos denunciados se registran en las estadísticas finales, quizá por errores de procedimiento, discrecionalidad o corrupción dentro de los sistemas de procuración y administración de justicia.

En un segundo lugar, la información obtenida por este medio proporciona una interpretación errónea del problema delictivo al utilizar cifras parciales, lo que imposibilita un diseño

adecuado de políticas de atención en la materia. La erosión de la confianza entre autoridades y ciudadanos es una consecuencia negativa adicional.

Quedó comprobado que los ciudadanos viven constantemente con el temor de ser víctimas de un delito, ya sea tras el impacto de un huracán o por consecuencia del crimen organizado. El miedo al delito, definido como el sentimiento de inseguridad general que padece la población, es un factor que opera negativamente contra la información oficial en cuanto a índices delictivos se refiere. Si partimos de que la seguridad es una condición humana indispensable que permite la sobrevivencia de los ciudadanos y a la cual las sociedades han respondido al generar mecanismos institucionales para salvaguardarla. En donde, la Prevención se convierte en una meta de alcances utópicos, pero que en su defecto la viabilidad de atacar la inseguridad pública se materializa como un bien indispensable para la vida.

Por ejemplo, si las autoridades llegaran a ser rebasadas nuevamente tras el impacto de un huracán o por el aumento del crimen organizado, puede generarse una incredulidad por parte de los ciudadanos al grado que el miedo al delito pueda abrir la vía a una regresión hacia la justicia contratada o por mano propia.

Los delitos registrados, más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia. En el mejor de los casos, la criminalidad cuantificada a través de las denuncias nos permite conocer algunas características de los hechos delictivos, pero nos impide saber casi todo lo relacionado con sus víctimas. Además, se sabe que no todas las víctimas de un delito lo denuncian a la autoridad.

La mayoría de ciudadanos optan por no denunciar los delitos de los que han sido víctimas, entre otras razones: por temor a represalias; desconfianza en que las autoridades capturen a los responsables; la pérdida de tiempo que implica presentar la denuncia; por evitar ser sujetos de chantaje o corrupción, considerar que el daño fue irrelevante o porque recibieron mal trato de las autoridades. La ausencia de denuncias ciudadanas genera la “cifra negra” u “oculta” de la criminalidad. Este desconocimiento de la criminalidad real dificulta planear estrategias de Prevención para combatir la delincuencia.

La seguridad pública y jurídica es responsabilidad fundamental del Estado, en sus tres poderes y en los distintos niveles de gobierno (federal, estatales y municipales). Durante el Gobierno del Presidente Vicente Fox, se luchó para combatir a la criminalidad y otorgar cierta seguridad a los ciudadanos, mediante algunas acciones de reestructuración, prevención y sanción.

A partir de 2001 y hasta junio de 2006, las diferentes corporaciones que integran la Policía Federal Preventiva instrumentaron, junto con otras instancias de los gobiernos federal, estatales y municipales, operativos de apoyo directo a los estados y a diversas instituciones gubernamentales. Así como también, se realizaron operativos especiales, de carácter permanente, que tuvieron gran repercusión e impacto en los lugares donde se llevaron a cabo: *México Seguro, Ciudad Juárez y Michoacán*.

En este mismo sexenio, se tomó la decisión de crear la Fuerza de Seguridad Penitenciaria para mantener a los delincuentes lejos de los buenos ciudadanos, aunque dándoles trato y condiciones de vida que les permitieran su readaptación posterior en la sociedad. Y en ese mismo sentido, buscando depurar a las fuerzas públicas, se actualizó, prácticamente al cien por ciento, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que permite detectar personal con antecedentes penales, para así evitar su ingreso a las corporaciones policiales.

Por otra parte, México se está militarizando, con el uso del Ejército, Marina y Fuerza Aérea Mexicana, que no solamente custodia la paz sino que atiende cuando el territorio es víctima de los desastres naturales. En la administración del entonces presidente Vicente Fox, con motivo de los daños ocasionados por los huracanes Emily, Hilary, Stan y Wilma (en los estados de Yucatán, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Jalisco, Chiapas, Oaxaca, Nayarit y Quintana Roo), las Fuerzas Armadas realizaron patrullajes de seguridad en las zonas de alto riesgo y realizaron intensas labores, para la evacuación de personas. Además, personal militar transportó miles toneladas de víveres y realizó trabajos de remoción de escombros y limpieza en vialidades.

De la misma forma en que se aplicó el plan DN-III-E en México, también se llevó a cabo en otros países que fueron afectados por desastres, bajo un operativo llamado Ayuda

Humanitaria. Durante el sexenio, se proporcionaron servicios de contingencia a países como El Salvador, Belice, Honduras, Irán, Haití, República Dominicana, Jamaica, Indonesia y Panamá, proporcionando víveres, medicamentos y consultas médicas u odontológicas.

El Gobierno del Presidente Vicente Fox también contó con la participación significativa de las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República para combatir la proliferación del narcotráfico en el país. Y, entre las acciones sustantivas de dicho gobierno para enfrentar este fenómeno, está el haber instalado 51 Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN), en 24 entidades, incluyendo Quintana Roo.

Es importante recalcar que en el combate al narcotráfico, los niveles internacionales de cumplimiento aceptable de la norma internacional han variado a lo largo del tiempo (erradicación, interceptación, desmantelamiento) de acuerdo con los cambios de énfasis de la política estadounidense. En el caso de México, el recurso de la extradición de narcotraficantes como práctica aceptada por el gobierno colombiano ha sido un tabú para la política mexicana de combate al narcotráfico. En ningún momento el gobierno mexicano ha optado por acciones extremas y radicales de control de drogas, como serían el cierre a la militarización de las fronteras, la sobrevigilancia aérea y marítima, la extradición de narcotraficantes de origen nacional o el establecimiento de estados de emergencia. Tampoco desarticularon los brazos armados del narcotráfico, no se disminuyó la corrupción política para evitar la protección al crimen organizado, ni siquiera se logró cortar los circuitos financieros ilícitos. Consecuentemente, continuó la obstrucción de la justicia, la violencia contra el Estado y la sociedad, y se elevó la corrupción; cuando se necesitó construir un pacto político contra la impunidad para empezar. En realidad, nunca se le declaró una guerra frontal a las bandas de narcotraficantes en México durante el sexenio foxista.

Finalmente, la presente tesis califica que el diseño de la Seguridad Pública para enfrentar los Huracanes y el Crimen Organizado durante el sexenio presidencial 2000-2006 en Quintana Roo, tiene implícita la Prevención cuando debería estar metodológicamente analizada. Falta explotar una verdadera Política de Prevención como primer frente de combate integral a la inseguridad pública. **Una Política Preventiva no es la persecución del delito, sino, la disminución de su incidencia en la comunidad.**

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Aguayo Sergio y Bruce Bagley, En busca de la seguridad perdida, Siglo XXI, México, 1990.
- 2) Ai Camp, Roderic, La política en México, Siglo Veintiuno editores, México, 2000.
- 3) Alcántara Sáez Manuel, (Universidad de Salamanca), Seminario Seguridad y Gobernabilidad en América Latina, en la Universidad de Quintana Roo el día 6 de marzo de 2007.
- 4) Anexo del Sexto Informe Presidencial de 2006, México.
- 5) Arévalo de León, Bernardo, Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. Documentos Finales, Tomo I, Magna Terra Editores, Guatemala, 2002.
- 6) Aumentan policías y la inseguridad, publicado el 03 de febrero de 2008 por El Siglo de Torreón disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/329002.aumentan-policias-y-la-inseguridad.html>
- 7) Azaola, Elena, Derechos Humanos y Policía, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004.
- 8) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. México, 1986.
- 9) Bayley, David, Police for the Future, Oxford University Press, 1994.
- 10) Benítez Manaut, Raúl, Seguridad Hemisférica, Debates y Desafíos, UNAM-CISAN, México, 2005.
- 11) Birkbeck Christopher, Experticia y Prevención del Delito: Un Estudio Comparado de Canadá y Venezuela, Universidad de Zulia, Venezuela, consultado el 08 de febrero de 2008, http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-95982004006000001&lng=es&nrm=iso
- 12) Bodemer, Klaus, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?* Nueva Sociedad, Venezuela, 2003.
- 13) Borja, Arturo, González, Guadalupe, Stevenson, Brian, Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996.
- 14) Borja, Jordi y otros (compiladores), *La seguridad ciudadana. Las grandes ciudades en la década de los noventa*, España, 1990.
- 15) Castillo García, Gustavo, Capacita el gobierno a grupos de 'disuasión' tipo *halcones*, *La Jornada*, 31 de agosto de 2006, <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/31/index.php?section=politica&article=003n1pol>

- 16) Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Aprobado por Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1979).
- 17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, última reforma 2007).
- 18) Consulta Mitofsky, "Confianza en Instituciones", Encuesta Nacional en Viviendas, Julio de 2005. Disponible en línea: www.consulta.com.mx.
- 19) Cuarto Informe Presidencial 2004, México.
- 20) Ekblom, P. Proximal circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention, en *Crime Prevention Studies*, compilado por Ronald V. Clarke. Monsey, Criminal Justice Press, Estados Unidos, 1994.
- 21) El informe de los resultados de un examen experimental de cuarenta grupos criminales seleccionados en dieciséis países de las naciones unidas, 2002, http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf
- 22) Elguea, Javier A., "Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- 23) Fundación Paz Ciudadana, *Prevención Social del Delito y la Violencia en Jóvenes*, Conferencia de Prensa 5 de octubre de 2004, <http://www.afuse.cl/Biblioteca/Documentos%20Tecnicos/prevencion%20social%20y%20violencia.pdf>
- 24) García Luna, Genraro, ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, Diana, México, 2006, y B. Reames, *Police Forces in Mexico: A Profile*, UCSD Center for US-Mexican Studies, San Diego, 2004.
- 25) Giddens Anthony, *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, España, 1994.
- 26) Gobierno del Estado de Quintana Roo <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Temporada/Sistema.php>
- 27) González Placencia, Luis, *La Seguridad Pública y los Derechos Humanos: sus mutuas implicaciones*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004.
- 28) GreenPeace <http://www.greenpeace.org/mexico/news/pol-ticas-p-blicas-agravan-la>
- 29) Holsti, K.J. *International Politics: a framework for analysis*, University of British Columbia, Estados Unidos, 1995.
- 30) Ibarrola, Javier, *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, Océano, México, 2003.

- 31) ICESI, "Geografía de la inseguridad, incidencia delictiva y denuncia 2001", Gaceta informativa 2, versión en línea <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=429>.
- 32) Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, Nuestra Comunidad Global, Editorial Alianza, España, 1995.
- 33) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, Un Modelo de Seguridad Preventiva en Guatemala, Revista Futuros, Consultado el 04 de febrero de 2007, http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f15/UnModelo.pdf.
- 34) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/175/15.htm?s=>
- 35) Instituto Federal de Defensoría Pública, Número 2, Año 1, Publicación Semestral, México, 2006.
- 36) Keohane Robert O. y Nye Joseph Nye, "Power and Independence"
- 37) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.
- 38) Maciel, Agustín, La Seguridad Nacional en las relaciones México-Estados Unidos, El Colegio de San Luis, México, 2003.
- 39) Manzilla, Elizabeth, "Prevención y Atención de Desastres en México" en Lavell Alan y Eduardo Franco (Coords). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido, La Red-Flacso-ITDG, Perú, 1996.
- 40) Medina Linares, Mayolo, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/19.pdf>
- 41) Moller, Bjorn (1996): Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos, Desarrollo Económico - revista de ciencias sociales IDES, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143.
- 42) Monsiváis, Carlos, De no ser por el pavor que te tengo, jamás tomaría precauciones. Notas sobre la violencia urbana, Letras Libres, Año 1, Número 5, mayo 1999, México.
- 43) Muller Solón, Enrique, Nuevos Enfoques para la Prevención del Delito, Peruprensa, consultado el 08 de febrero de 2008, <http://peruprensa.org/Aa040806.htm>
- 44) Naval C., Irregularidades, maltratos y abusos de poder en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, México, 2006. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx>
- 45) Nexos, Constitución Política de 1857, Numero 350, México, 2007.

- 46) Noticieros televisa, *Irregulares, 70% de Empresas Privadas de Seguridad*, 31 marzo 2005, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/investigaciones/435695.html>
- 47) Novedades de Quintana Roo, *Capacitan a Guardias de Seguridad Privada*, 6 de junio de 2006, en <http://novenet.com.mx/seccion.php?id=4417&sec=4&d=37&m=05&y=2006>
- 48) Organización Fuerzas de Elite, *Resumen de la Historia de la Policía*, consultado el 22 de febrero de 2008, <http://fuerzaesp.org>
- 49) Orozco, Gabriel, *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*, [Documento en línea], 24 de marzo del 2006, <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf>
- 50) Parametría <http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4072>
- 51) Pellicer, Olga. "Cambios en la Política Mundial y su Posible Efecto en las Nociones de Seguridad Internacional en los Países de América Latina", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Compiladores), *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- 52) Peñaloza, José Pedro y Felipe Espinoza-Torres, *Los desafíos de la Prevención del Delito en América Latina*, Revista Este País, número 116, noviembre 2000, México.
- 53) Peñaloza, Pedro, *Un error confiar prevención del delito a la policía*, 13 de noviembre de 2007, México, Organización Editorial Mexicana, <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n488365.htm>
- 54) Pérez García, Gabriela, *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, Fundar Centro de Investigación y Análisis, a.c., México, 2004.
- 55) Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- 56) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.
- 57) Poder Edomex, *Elevar a rango Contitucional la Seguridad Pública*, 24 de Mayo de 2007, http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=18596
- 58) Por ESTO! Quintana Roo, "Artífice de la descomposición", Año 16, No. 5531, Cancún, Quintana Roo, México, martes 29 de abril de 2008.
- 59) Primera Conferencia Internacional de la Prevención Social del Delito y de las Adicciones en Materia de Prevención de Adicciones, en Liberaddictus, A.C., México, 2006, <http://www.liberaddictus.org/Pdf/0912-93.pdf>
- 60) Procuraduría General de la República http://www.htm.PGR.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf

- 61) Ramírez-Ocampo, Augusto, La seguridad hemisférica a puertas del medio milenio, en Seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1999.
- 62) Reiner, Robert, The politics of the police, Modern Law Review, vol. 65, número 6, 1992.
- 63) Rico J. M. y L. Chinchilla, Seguridad ciudadana en América Latina, Siglo XXI, México, 2002.
- 64) Rockwell, Richard, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, En busca de la seguridad perdida, Siglo XXI, México, 1990.
- 65) Rojas Aravena, Francisco, Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999.
- 66) Romero, Sandra, “Llaman a fomentar la cultura de la prevención”, 14 de mayo de 2007, Diario de Quintana Roo, en <http://www.novenet.com.mx/seccion.php?id=49470&sec=3&d=14&m=05&y=2007>
- 67) Saballos Ramírez, Marvin, “Riesgos para la Paz, la Estabilidad Social y el Desarrollo Sostenible”, Bolsa de Noticias, 24 de febrero de 1999, en <http://www.grupoese.com.ni/1999/bn/02/24/otraso990224.htm>
- 68) Salgado García, Agustín, Génesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, Colaboración a LatinoSeguridad, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, <http://www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX55.shtml>
- 69) Salomón, Leticia, Formulación, Ejecución y Evaluación de la Política Pública en Materia de Seguridad Ciudadana, Resdal, Nicaragua, Consultado el 08 de febrero de 2008, <http://www.resdal.org/foro-wsp-salomon.htm>.
- 70) Sarre M., “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho, El Colegio de México, México, 2001.
- 71) Sarre M., “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en A. Alvarado y S. Arzt (eds.), El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho, El Colegio de México, México, 2001, pp. 83-114 y E. López Portillo Vargas, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar al poder frente a la libertad” en Ibid.
- 72) Secretaría de la Defensa Nacional, Plan DN-III-E, s/e México, 1992.

- 73) Secretaría de Marina, Plan Marina de auxilio a la población civil y zonas de emergencia o desastre, 2002.
- 74) Secretaría de Seguridad Pública, "Estado y seguridad pública", FCE, México, 2005.
- 75) Secretaría de Seguridad Pública, Antecedentes Históricos de la Secretaría de Seguridad Pública, Consultado el 13 de diciembre de 2007, <http://ssp.qroo.gob.mx/Antecedentes.php>
- 76) Senado de la República, LX Legislatura, Boletín Informativo de la Dirección General el archivo histórico y Memoria Legislativa, Año I, Número 40, Mayo-Agosto, México.
- 77) Senado de la República, LX legislatura, Reingeniería al Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consultado el 12 de Diciembre de 2007, http://www.ricardotorresorigel.org.mx/consejo/upload/consejo/buen_gobierno/reformas_eguridad.pdf
- 78) Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, anexo estadístico 2000.
- 79) Sierra, José Luis, Mucha Fuerza, Pocos Resultados. Editorial del Universal, México, 6 de Julio de 2007.
- 80) Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 31a. ed., México, Porrúa, 1997.
- 81) Tercer Congreso Nacional de Prevención Social del Delito, Presidente Vicente Fox Quesada, México, 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16772>
- 82) Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox, anexo estadístico 2003.
- 83) Tercer Informe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador.
- 84) Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005; en, <http://www.icesi.org.mx>
- 85) The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2007, Routledge, United King, 2007.
- 86) Torrente Robles, Diego, Prevención del delito y futuro policía, RIES, España.
- 87) Unas Letras, http://www.unasletras.com/v2/articulo/artes-escenicas_10/Gloria-Palma-publica-Revelaciones-del-desastre_335/
- 88) Unidad de Enlace de la SSP. Informe de Actividades. 11 de noviembre de 2005.
- 89) Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, expediente número: das/sip/060/2006, solicitud folio: 060-2006. Fecha 6 de Marzo de 2006.

- 90) Universidad de Quintana Roo. Perfil del egresado en la licenciatura en seguridad pública, plan 2005.
- 91) Vallés, Josep M., Ciencia Política. Una Introducción, Editorial Ariel, España, 2002.
- 92) Varas, Augusto, La Autonomía Militar en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988.
- 93) Varenik R., Accountability, Sistema Policial de Rendición de Cuentas, Insyde, México, 2005.
- 94) Varios autores, Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porra, México, 1987.
- 95) Wide angle <http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/colombia/map2.html>
- 96) Yáñez Romero, José Arturo, Fuerza pública y uso policial de la fuerza en México, consultado el 22 de febrero de 2008, en http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/5-Jose_Arturo_Yanez_version_final.pdf