

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

MIDH

Maestría
Interinstitucional en
Derechos Humanos

**LA TRANSICIÓN DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD PÚBLICA AL DE SEGURIDAD HUMANA
EN MÉXICO, A TRAVÉS DEL AVANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Derechos Humanos presenta

Roberto Huerta Peruyero

Bajo la dirección académica del Doctor Armando Hernández Cruz

TLAXCALA, TLAXCALA, FEBRERO DE 2019

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | i |
| | |
| CAPÍTULO PRIMERO | |
| DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA SEGURIDAD HUMANA | |
| | |
| I. La relevancia de la función de seguridad | 1 |
| A. La seguridad como función de Estado | 2 |
| B. El aporte de los Derechos Humanos a los enfoques de seguridad | 9 |
| II. Los enfoques de seguridad | 12 |
| A. La Seguridad Nacional | 13 |
| B. La Seguridad Pública | 13 |
| C. La Seguridad Ciudadana | 15 |
| D. La Seguridad Humana | 16 |
| III. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como camino hacia la Seguridad Humana | 21 |
| | |
| CAPÍTULO SEGUNDO | |
| EL ESTADO MEXICANO Y SU FUNCIÓN A CARGO DE LA SEGURIDAD | |
| | |
| I. La complejidad de la función de seguridad pública | 26 |
| A. Contexto regional: panorama del enfoque de seguridad en América Latina | 27 |
| B. Contexto nacional: un acercamiento a la seguridad en México durante las últimas décadas | 30 |
| C. La militarización de la seguridad en México | 40 |
| D. Balance de la estrategia de Seguridad Pública en México 2006-2018: el presente del sector | 45 |
| II. Seguridad y desarrollo económico: contexto económico de México | 52 |

CAPÍTULO TERCERO

EL AVANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO COMO VÍA HACIA LA SEGURIDAD HUMANA

| | |
|---|----|
| I. La seguridad humana y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible | 57 |
| II. Las dimensiones de la seguridad humana a través del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México | 61 |
| A. Seguridad Económica | 62 |
| B. Seguridad Alimentaria | 65 |
| C. Seguridad de la Salud | 68 |
| D. Seguridad Ambiental | 72 |
| E. Seguridad Personal | 74 |
| F. Seguridad de la Comunidad | 76 |
| G. Seguridad Política | 79 |

CAPÍTULO CUARTO

LA TRANSICIÓN DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD PÚBLICA AL DE SEGURIDAD HUMANA: BALANCE, PROSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

| | |
|--|-----|
| I. Balances y prospectivas sobre la Seguridad Pública en México | 82 |
| II. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible | 92 |
| III. La inclusión de la Seguridad Humana en la agenda nacional | 93 |
| CONCLUSIONES | 97 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 102 |

INTRODUCCIÓN

“Ni hay nadie tampoco que no desee vivir, en cuanto pueda, con seguridad y sin miedo”

Baruch Spinoza

El debate acerca de la posición del Estado frente a la seguridad ha tenido importantes avances. Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se comenzó con una transición del modelo de Seguridad Nacional cuyo centro se encontraba en la protección del Estado a amenazas externas con un prominente uso de las fuerzas armadas y, a nivel interno el de Seguridad Pública como una respuesta coactiva a la criminalidad interior, a uno enfocado en la protección de la integridad personal, ante agresiones físicas o psicológicas derivadas en su mayor parte de actos criminales. Este modelo, conocido como de Seguridad Ciudadana, hace uso principalmente de cuerpos policíacos integrados por civiles, coordinados por instituciones que deben de tener como eje rector el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, los embates provocados por las dos guerras mundiales y el posconflicto encabezado por el periodo de Guerra Fría, hicieron que la implementación del modelo de Seguridad Ciudadana fuera a cuenta gotas, lo cual es visible particularmente en la preparación de los cuerpos policíacos y su falta de capacitación en materia de respeto a los derechos humanos.

El caso mexicano permite ilustrar perfectamente esta última parte. Aunque la participación del país en los conflictos bélicos mundiales fue más bien simbólica, las décadas de presidencialismo y la represión hacia la ciudadanía característica de este periodo tuvieron un impacto negativo en la formación de las policías civiles, las cuales con frecuencia se han visto relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos.

Si bien, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

así como los cambios que ha producido la alternancia democrática en los gobiernos federal y estatales, significaron importantes avances en materia de derechos humanos y específicamente en cuanto a la actuación de la autoridad, estos no han sido suficientes.

El año 2017 ha sido reconocido como el más violento en México desde que se tiene registro, al alcanzarse cifras históricas en delitos de alto impacto tales como son el homicidio, el secuestro, la extorsión y el robo con violencia. Esto ya no es novedoso, pues la última década se ha caracterizado por un aumento sistemático en la cantidad de hechos ilícitos en el país, particularmente, puede identificarse como detonante el inicio de la denominada “Guerra contra la delincuencia organizada”, estrategia de seguridad iniciada por el entonces presidente de la república Felipe Calderón Hinojosa, que consistía en el enfrentamiento directo a presuntos grupos criminales utilizando a los cuerpos federales de seguridad y a las fuerzas armadas.

Los resultados de esta estrategia han sido hasta ahora mas de 174 mil personas muertas, mas de 30 mil desaparecidas y un incontable número de violaciones graves a los derechos humanos. Si bien como se ha mencionado, fue durante la presidencia de Felipe Calderón en la que se identifica el inicio de la escalada de violencia en el país, el periodo de sucesor, Enrique Peña Nieto no sería muy distinto en cuanto a resultados, aunque si se puede señalar una diferencia de fondo entre ambos gobiernos y es la mayor dependencia al uso de las fuerzas armadas para labores de seguridad pública.

Creada en 2009 a partir de la reestructuración de varios cuerpos federales, la Policía Federal es una institución civil encargada de la prevención y el combate de delitos del fuero federal. Durante el sexenio de Felipe Calderón tuvo un crecimiento exponencial tanto en personal como presupuestal, empero, durante la gestión de Enrique Peña Nieto se ha visto relegada en acciones como la desaparición de la Secretaria de Seguridad Pública y el estancamiento de su desarrollo institucional. Para asumir sus funciones en vez de apostar por su crecimiento, se ha desplegado a un mayor número de activos militares.

A pesar de que la Policía Federal tampoco ha escapado de múltiples acusaciones por abusos, sigue tratándose de un cuerpo civil, de conformación y orientación no castrense. Lo que se ha profundizado en estos últimos años es la militarización de la seguridad pública, lo cual tendría como clímax la aprobación de un marco normativo para “legitimar” la actuación del ejército en estas tareas, conocido como Ley de Seguridad Interior la cual a su vez se soporta en la Ley de Seguridad Nacional, aún cuando el objetivo de ésta última es el de proteger al Estado frente a amenazas que pongan en riesgo su soberanía o integridad territorial.

Como se puede observar, la estrategia de seguridad se perfila para acentuar cada vez más la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, y en aumentar el control de la ciudadanía a través del uso de mecanismos para su vigilancia permanente.

Ante el evidente fracaso de la estrategia de seguridad utilizada en México, el presente proyecto pretende ahondar en las posibilidades de un modelo integral que permita tener una perspectiva multidimensional del problema, como lo es el de la seguridad humana, el cual justamente parte de la idea de seguridad como una ausencia de amenazas en cualquiera de sus representaciones y no se queda con las perspectivas clásicas de combate a la criminalidad.

El concepto de seguridad humana es utilizado oficialmente por primera vez en 1994 en el Informe sobre Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus siglas). En dicho documento se propone una transición en el modelo de seguridad imperante particularmente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, centrado como se ha mencionado anteriormente en la defensa del Estado frente a amenazas externas, conocido como Seguridad Nacional o Seguridad Nuclear, a un modelo en el cual la persona se posiciona como el eje rector, velando por su integridad no únicamente en términos de protección frente al delito como lo hace el modelo de Seguridad Pública, sino a través de una visión multidimensional que considere también la protección contra la enfermedad, el hambre, el desempleo, el conflicto social, la represión política e incluso los riesgos del medio ambiente. En

otras palabras, el pilar de la seguridad humana será la protección de la vida y de la dignidad personal.

En la conceptualización de seguridad humana propuesta por el PNUD, se subraya también la interdependencia de los componentes anteriormente citados, ya que al violentarse uno se amenaza la seguridad como tal. La seguridad humana, por lo tanto, se encuentra estrechamente relacionada con el respeto derechos humanos y los mecanismos para garantizarlos, así como en el desarrollo humano, ya que el avance en este último repercute directamente en el fortalecimiento de la seguridad humana.

La seguridad humana debe ser vista entonces como concepto integrador y no defensivo. Con este fin y para medir su avance a través del cumplimiento y articulación de metas específicas, se establecieron en el año 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron ratificados por 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. De este primer ejercicio, evaluado en 2015, se desprendieron importantes avances los cuales fueron retomados y ampliados para la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales de manera sintética se enlistan a continuación:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero y seguridad alimentaria.
3. Garantizar la salud y el bienestar.
4. Educación inclusiva, equitativa y de calidad.
5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía segura, asequible, sostenible y moderna para todos.
8. Crecimiento económico y empleo pleno.
9. Industrialización inclusiva, fomento a la innovación.
10. Reducción de desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.

12. Producción y consumo responsables.
13. Acciones para combatir el cambio climático.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los recursos marinos.
15. Proteger la vida de los ecosistemas terrestres.
16. Sociedades pacíficas, justicia e instituciones sólidas.
17. Establecer y fortalecer alianzas para lograr los objetivos.

La presente investigación tendrá como objetivo realizar una revisión de la situación actual de los distintos rubros abarcados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el fin de analizar su correspondencia con las dimensiones de la seguridad humana y determinar la forma en la que el país está o no transitando del enfoque de seguridad pública hacia aquél.

Además, se analizará a detalle cuál es la estrategia de seguridad implementada hasta el momento y cuáles son las áreas de oportunidad para transitar y pasar de un modelo de Seguridad Pública – militarizado- a uno cuyo principal objetivo sea la ausencia de amenazas de cualquier índole, como lo es el de Seguridad Humana.

Se parte justamente de la hipótesis de que la atención de los factores multidimensionales de la seguridad humana a través del cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible permitirá el tránsito hacia este modelo, superando el de seguridad pública.

Por otra parte, es innegable que una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana es el de la seguridad. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al 73.7% de la población del país piensa que el principal problema de México es su inseguridad. Por ello, se considera que el presente proyecto tiene pertinencia social, ya que se plantea explorar un modelo de seguridad alternativo y poco estudiado, que como se ha podido describir anteriormente, contempla atender las causas de amenaza las cuales coinciden también, de acuerdo a expertos, son las que generan en gran

parte el incremento de delitos, tales como son la exclusión, falta de oportunidades laborales y educativas, desigualdad y pobreza.

Para alcanzar el objetivo propuesto se hace una revisión al modelo actual y se analiza su posible tránsito hacia el de seguridad humana. La metodología planteada parte del método documental-analítico, se efectuó una revisión bibliográfica y hemerográfica de la literatura especializada relacionada con el tema, con el fin de allegarse de la información más fidedigna y actualizada y, a partir de ello, se construyó el análisis que permita comprobar o descartar la hipótesis, así como cumplir con objetivo de la investigación.

En el Capítulo Primero se presenta cuál es el papel del Estado como encargado de la seguridad y abordar los principales modelos de ésta: seguridad nacional, pública, ciudadana y humana, con sus respectivos alcances.

En el Capítulo Segundo, se revisa la manera en la que la estrategia de seguridad pública se ha implementado en México y el impacto que ha tenido en la situación del país, particularmente durante los últimos dos sexenios, en los cuales además se observarán las consecuencias de la militarización de dicho modelo.

En el Capítulo Tercero se analiza cuál es el estado del país en cuanto a su avance con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la relación de estos con los factores que componen la seguridad humana, exhibiendo un breve panorama y las estrategias que se han implementado para su alcance.

En el Capítulo Cuarto se realiza un balance de la situación actual en materia de seguridad y se hace un análisis prospectivo sobre el mismo, además, se identifican las posibilidades y retos para la implementación del modelo de seguridad humana en México.

Por último, se exponen las Conclusiones derivadas de la investigación, recuperando para ello los principales aportes presentados en cada capítulo y analizando con esto si la hipótesis planteada se comprueba o se descarta, y la forma en la que se cumplió con el objetivo propuesto.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A LA SEGURIDAD HUMANA

“Las sociedades que respetan los derechos humanos son también las más seguras, y cuando las autoridades cometen grandes violaciones de derechos humanos utilizando la seguridad como excusa, están contribuyendo a la desaparición de las reglas de conducta civilizada”

Jan Jarab¹

I. La relevancia de la función de seguridad

En 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, elabora para su Informe sobre Desarrollo Humano un complejo concepto que redefine la forma en la que se debe entender y atender la seguridad. Con un enfoque integrador, que busca combatir las amenazas que ponen en riesgo el desarrollo de las personas, la seguridad humana se posiciona como una perspectiva multidimensional, en contraste con las visiones tradicionales de seguridad, centradas únicamente en el papel del Estado frente a la violencia interna y externa.

El presente capítulo tiene como fin entender la importancia de la función de seguridad, así como mostrar un acercamiento a la transición de los distintos enfoques de seguridad para comprender las diferencias entre ellos y el aporte que brinda el modelo de seguridad humana.

En la primera parte se desarrollará el origen de la seguridad como una función a cargo del Estado, retomando principalmente corrientes contractualistas al respecto. Posteriormente, se esbozarán los principales modelos de seguridad, con especial atención en los de seguridad

¹ Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Fragmento de su discurso durante la mesa sobre Seguridad y Derechos Humanos, pronunciado el 28 de febrero de 2017.

nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana, entendiendo también la manera en la que se transformó la función policial a cargo del Estado con cada uno de ellos y las transformaciones que en ellos produjeron los procesos de reconocimiento de derechos humanos. Por último, se expondrán las características y dimensiones de la seguridad humana, así como su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A. La seguridad como función de Estado

La fragilidad de la existencia humana ha generado que una de las causas de organización más visibles desde los primeros grupos sociales, sea justamente el de proveer de protección a sus integrantes contra amenazas externas o conductas de sus propios miembros que pudiesen poner en peligro al resto de la comunidad.

Las teorías contractualistas tratan de describir el paso de la sociedad de un estado de naturaleza a uno civil, en el que las personas renuncian a parte de sus libertades, con el fin de conservar un bien mayor que es el de la vida, a través de la constitución de un pacto social que permita garantizar su seguridad por medio de la formación de un ente superior.

Thomas Hobbes en su obra *Leviatán*,² señala que en el estado de naturaleza existen condiciones de guerra perpetua, debido a que cada uno es motivado por sus intereses personales y es capaz de cualquier cosa con tal de lograr sus propios fines. En este escenario no se puede siquiera hablar de injusticia, debido a que no existen impedimentos externos que limiten su actuación o el ejercicio de lo que la persona considera es parte de su libertad. Para cada individuo lo más importante es la conservación de su propia vida, por lo que realizará cualquier cosa y utilizará el medio que sea con tal de conservarla, así como satisfacer sus deseos y necesidades.

² HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

Para transitar de éste estado de naturaleza, en el que impera una condición de guerra entre todos y, según Hobbes, cada uno se gobierna así mismo de acuerdo con su razón, a un estado civil donde prevalezcan normas comunes que regulen la conducta de sus miembros y, con ello, se mantenga la paz en la comunidad, es necesario que sus integrantes cedan parte de su soberanía a través de renunciar al menos parcialmente al ejercicio absoluto de sus derechos. Esto con el fin de dar paso a un ente superior capaz de regular su comportamiento y de sancionar a aquellos que no cumplan con las reglas estipuladas en el pacto, el cual permitirá garantizar la seguridad de sus integrantes tal y como lo expresa en su obra Hobbes:

La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza.³

La causa que hace que la persona en un primer momento acepte constreñirse bajo el contrato social deriva de la comprensión de lo frágil que es su vida y las continuas amenazas a las que se ve expuesto por lo que, tal y como afirma Anderson Vichinkeski, el asumir este pacto deriva de un acto de egoísmo en el que pueda asegurar el cumplimiento de sus logros personales y que nadie interfiera con ellos, mediante la creación de un ente capaz de garantizar su seguridad.⁴

Jean Jaques Rousseau por su parte, elabora una teoría contractualista en la que difiere con Hobbes respecto al estado de naturaleza de la persona, al señalar que ésta se asocia para salir de su estado primitivo y generar mecanismos de resistencia que le permitan subsistir, bajo los cuales cada uno de sus asociados se protege así mismo y a sus bienes como a los de los demás. Señala

³ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012. Pp. 137

⁴ VICHINKESKI TEIXEIRA, Anderson, “Los orígenes filosóficos de la noción de soberanía nacional en el contractualismo político” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XLIII, 2º semestre de 2014.

que la esencia del pacto social es que “cada uno pone en común y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado una parte indivisible del todo”.⁵ Con la elaboración de este contrato social, la persona pierde esa libertad ilimitada con la que contaba en el estado de naturaleza, a cambio de contar con una libertad civil en la que si bien cuenta con restricciones también con protección en su persona y propiedades.

Rousseau se manifiesta en contra del poder del mas fuerte y se posiciona a favor de los poderes legítimos, entendiendo estos como aquellos fundados en la voluntad general, edificada en el pacto social. Mediante éste pacto se persigue el interés general, velando por que sus miembros no obedezcan únicamente sus propios deseos, si no que una sus fuerzas a las del resto de los asociados para solucionar problemas que les son comunes.

En su Ensayo sobre el gobierno civil, John Locke señala que la persona en estado primitivo dispone de plena libertad para realizar acciones y disponer de posesiones, lo cual dota a todos los individuos de igualdad. Para éste filosofo, esto significa que en el estado de naturaleza ninguna persona puede imponerse o privar de la vida al prójimo, debido a que todas cuentan con las mismas facultades y es la ley natural moral la que se encarga de regular el actuar de los individuos.

Locke también sostiene que el estado de naturaleza implica paz y conservación mutuas, sin embargo, es posible pasar a un estado de guerra en el que prevalece la enemistad y destrucción mutua, dejando sin efecto las leyes naturales morales. El estado de guerra se genera cuando no se encuentra satisfacción a una ofensa recibida por parte de otro individuo y se carece de una autoridad superior que pueda dirimir el conflicto.

Ante la posibilidad de un escenario en el que un individuo pueda interferir con los derechos de otro y con ello generar un estado de guerra; Locke señala la necesidad de establecer un ente superior que permita regular la conducta social y establecer sanciones contra aquellos que

⁵ ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, Editores mexicanos unidos, México, 2005. Pp. 48.

buscando la satisfacción de sus intereses transgredan las leyes acordadas por los miembros de la comunidad. La persona renuncia a su estado de naturaleza y al mismo tiempo a una parte de su libertad, a cambio de buscar conservar su vida, sus posesiones y su integridad, por lo cual el Estado debe preservar estos intereses civiles protegiendo a sus ciudadanos y castigando a quienes a través de su conducta no observen estas leyes, con la fuerza de la espada.⁶ Locke remarca que el Estado sólo puede ocuparse de las conductas externas del individuo, y que éste es libre de decidir aquello que considera mejor para su propio bienestar lo cuál dependerá de su conciencia individual, sobre lo cual el Estado no debería interferir ni mucho menos coaccionar en cosas que estén fuera de los asuntos del gobierno civil, particularmente de brindar protección y seguridad a la comunidad.⁷

A pesar de que sus enfoques son distintos, Hobbes, Rousseau y Locke, comparten en sus postulados la necesidad de los primeros grupos de personas para abandonar el Estado de naturaleza a través del establecimiento de un pacto social que, entre otras cosas, les garantizara su integridad física y el respeto a sus posiciones, fijando a la seguridad como una de las razones principales para su creación.

De acuerdo con Norberto Bobbio,⁸ el crecimiento de estos grupos de personas, originalmente unidos únicamente por relaciones familiares, dará origen a la formación del Estado, en el que individuos con intereses en común se reúnen principalmente para procurarse seguridad frente a otros. El Estado entonces concentra el poder emanado del contrato social y mantiene un control exclusivo del uso de la violencia, lo cual le permite perdurar. Max Weber coincidiría con ésta afirmación al señalar al Estado cómo aquel que ejerce el monopolio exclusivo y legítimo del uso de la violencia. Es necesario remarcar el aspecto de la legitimidad derivado de la concepción de Weber, pues ésta genera una interacción ambivalente ya que es producto del contrato social, es decir, de la voluntad de sus miembros, pero al mismo tiempo, se convierte en el único ente

⁶ LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

⁷ LOCKE, John, *Carta sobre la tolerancia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

⁸ BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

autorizado para ejercer o aprobar la violencia dentro de su espacio territorial en contra de sus miembros.⁹

Para Nicolás Maquiavelo el Estado es un mal necesario, debido a que es la única manera de que sus miembros logren vivir en armonía y sin temor a amenazas externas, alcanzando la prosperidad.¹⁰ Lo ideal sería que las personas logran esto sin la presencia de un ente coercitivo que los obligue a ello; sin embargo, en la anarquía no se produce de forma natural ésta asociación pues las personas continúan en el Estado de guerra, por lo cual la formación del Estado se convierte en la única vía posible para dichos fines.

Hans Kelsen, aporta los elementos constitutivos del Estado señalando que estos son la existencia de un poder soberano capaz de crear leyes que aplicarán en un territorio, dirigidas a un pueblo específico y con mecanismos coercitivos que permitan garantizar su cumplimiento, por lo que es necesario que éste poder controle de manera exclusiva la violencia.

Para regular la conducta de los individuos en sociedad, es necesario crear un cuerpo normativo que sea común para todos. Sobre esto, Montesquieu señala que las leyes nacen de los sentimientos y deben de responder a las necesidades del pueblo en el que son aplicadas. De no existir sería imposible evitar el permanente Estado de guerra.¹¹

Antes de proseguir, es necesario profundizar en el concepto soberanía, pues el entendimiento de éste término permitirá avanzar en los distintos depositarios de la misma. La soberanía ésta directamente relacionada con el contrato social, en el cuál se establece un poder superior capaz de ejercer de manera ilimitada el poder en su nombre, y no habrá nada que se superponga a ese poder.

⁹ WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹⁰ MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Porrúa, México, 2008.

¹¹ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2005.

En el Estado absolutista, de acuerdo con Jean Bodin, la soberanía se depositó en un monarca que concentra la toma de decisiones, al cual los gobernados juran obediencia y aceptan ceder parte de su libertad para ser regidos por las leyes que de él emanen. En la monarquía, la función de garantizar la seguridad ésta en manos del monarca, quien asume el reino como su propiedad y le otorga a sus súbditos protección contra amenazas extranjeras y locales.

El monarca crea leyes a discreción y es libre de cambiarlas en cualquier momento si lo considera necesario e incluso de indultar a quienes las han transgredido. En éste esquema, el único que está por encima del monarca es Dios, y sólo con él existe el deber de rendir cuentas. El no aceptar las leyes emitidas por este poder absoluto, no sólo dejarían sin protección al súbdito, sino que directamente lo perdería todo. El riesgo del Estado absolutista, es que al haber tal concentración de poder en el monarca, éste puede convertirse fácilmente en un tirano, al abusar de sus súbditos tratándolos como esclavos y disponiendo de sus bienes a voluntad.¹²

El inicio del fin del Estado absolutista en occidente, comenzó con la Revolución Francesa y el derrocamiento del monarca Luis XVI, con lo cuál se replantearía el concepto de soberanía, al ya no estar ésta depositada en el monarca y desdibujarse la figura de súbditos para transitar a la figura de ciudadanos en la que todos los que se encuentren bajo ésta condición serán considerados iguales ante la ley.¹³

Uno de los principales ideólogos de la Revolución Francesa y de la reconfiguración de la soberanía, fue Emmanuelle Joseph Sieyès, quien en su obra *¿Qué es el tercer Estado?* expuso que la organización que nace de los individuos que buscan satisfacer sus necesidades, por lo que debe estar representada por un gobierno y una legislatura elegida por ellos, pues de estos emanarán las leyes comunes las cuales deben representar la voluntad popular.¹⁴

¹² BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

¹³ GRIMBERG, Carl, *Revolución Francesa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

¹⁴ SIEYÈS, Emmanuelle Joseph, *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1989.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 26 de agosto de 1789, retomaría los postulados de Sieyès y las ideas defendidas por la corriente liberal, comenzando con la igualdad entre los ciudadanos y garantizando los derechos a “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”¹⁵

La soberanía quedaría consagrada en el artículo 3 de dicha declaración, poniendo al menos en el papel, fin al poder absoluto de la monarquía: “el origen de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún órgano, ni individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.”¹⁶

Esto sentaría un trascendental precedente que tendría impacto no sólo en la nación francesa, sino en las bases de todo el constitucionalismo moderno. La soberanía quedaría soportada en la nación y toda autoridad emanará de ella, expresando la voluntad del pueblo en todo momento.¹⁷

Con el advenimiento del Estado liberal, los derechos humanos se erigirían como su núcleo, imperando la igualdad y los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad. La doctrina del liberalismo establece que los detentores del poder estarán regidos por la ley como el resto de los ciudadanos y deberán respetar, garantizar y velar por el cumplimiento de los derechos humanos, no atentando contra ellos ni permitiendo que alguien más lo haga.

En resumen, en el Estado liberal la organización política se erige con base en los derechos fundamentales por lo cual las acciones del mismo se ven limitadas por las propias leyes generales. A diferencia del Estado absolutista en el cual no existían contrapesos, el Estado liberal está limitado a lo que señala su constitución y en ésta también se prevén mecanismos para que

¹⁵ *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Artículo 2.

¹⁶ Ídem, Artículo 3.

¹⁷ GROETHUYSEN, Bernard, *Filosofía de la Revolución Francesa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

los ciudadanos puedan denunciar abusos de poder cometidos por autoridades estatales en su contra. Además, en éste tipo de Estado existe una división de poderes, con lo cual se impide la concentración del poder en un sólo individuo estableciendo un sistema de pesos y contrapesos, con la fórmula, ahora clásica, de distribución entre ejecutivo, legislativo y judicial.¹⁸

Con el tránsito al liberalismo, la función del Estado de brindar seguridad a sus miembros se tendría que transformar de estar meramente basada en el control de la violencia a un modelo más complejo e integrador, que tenga como base la protección de los derechos de sus ciudadanos. Estos derechos fueron reconocidos de manera progresiva, a través de diversos y complejos procesos que, para fines didácticos, diversos autores han enmarcado como generaciones de los derechos humanos. En el siguiente apartado se desarrollarán los distintos procesos en torno al reconocimiento de los derechos humanos para posteriormente integrarlos con los enfoques de seguridad.

B. El aporte de los Derechos Humanos a los enfoques de seguridad

Los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que tienen como objetivo la protección de la dignidad humana, entendiendo esta como la esencia de la persona, la cual implica que por el simple hecho de ser persona ésta debe perseguir sus propios fines y no ser tratada como un objeto. El respeto a la dignidad se constituye como base y condición para el disfrute de cualquier derecho, y es elemental para el desarrollo de la persona en los distintos ámbitos de su vida.¹⁹

Al mismo tiempo, los derechos humanos tienen por objeto proteger a la persona contra excesos de poder cometidos por órganos del Estado, así como el establecimiento de condiciones de vida que permitan el desarrollo multidimensional de la persona. Entre sus características, se puede

¹⁸ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

¹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética. Ampraro directo en revisión 1200/2014*. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, México, 2014.

señalar que son imprescriptibles, inalienables, irrenunciables, inviolables, universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. Sobre éste último principio vale la pena detenerse, pues indica que en materia de derechos humanos se debe siempre avanzar en su desarrollo, ampliando el catálogo a través de su reconocimiento y mejorando sus mecanismos de implementación. El reconocimiento de los derechos humanos es entonces producto de un permanente proceso de conquistas sociales.

Por otra parte, autores como Armando Hernández coinciden en que los derechos humanos son principios axiológicos que se consolidan a partir de su adopción como normas por el Estado, y con ello se regulan las interacciones que surgen entre la sociedad y el Estado, sin que esto necesariamente signifique una relación tensa. Además, de dicho reconocimiento normativo deben desprenderse mecanismos que permitan garantizar y, en su caso, judicializar los derechos humanos así como la protección que estos brindan frente al poder público.²⁰

A pesar de que no fue el primer instrumento en positivizar derechos humanos, pues otros como la Petition of Rights en 1628, el Bill of Rights en 1689 y la Declaración de Derechos de Virginia en 1776 ya lo habían hecho, existe consenso en considerar a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como uno de los pilares más importantes en materia de derechos humanos debido al contexto y a la trascendencia que tendría dicho documento para otras declaraciones y constituciones del mundo.

Con dicha Declaración, se establece el proceso de positivización de los derechos humanos, entendiendo éste como la integración de los derechos a un estatuto jurídico expedido por el Estado en el cual igualmente se definan los mecanismos para su cumplimiento eficaz.²¹

²⁰ HERNÁNDEZ, CRUZ, Armando, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México*, CNDH, México, 2015.

²¹ DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, *La Declaración Universal de Derechos Humanos un texto multidimensional*, CNDH, México, 2015.

Este proceso también clasificado como primera generación de derechos humanos, contempla principalmente el reconocimiento de derechos políticos y civiles, en los cuales se habla de “libertades negativas” pues el Estado cumple con ellos al abstenerse de vulnerar las libertades del individuo. Entre ellas se puede mencionar la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, la protección a la propiedad, las libertades de asociación, de expresión, de prensa y religiosa, por mencionar algunas. Estos derechos estarían influenciados por la doctrina liberal y la ideología individualista al considerar que éste es capaz de realizar elecciones racionales para participar en una realidad social regida principalmente por las fuerzas del mercado.

Posteriormente, con el auge del Estado social o de bienestar, iniciaría el denominado proceso de generalización, en el cual con la igualdad como eje, se daría paso a los derechos económicos, sociales y culturales. En esta etapa que es clasificada como segunda generación, se pugna porque los derechos humanos sean para todas y todos sin exclusión por lo cual es necesaria la intervención activa del Estado como factor de equilibrio ante los efectos negativos del mercado. Se pueden mencionar de manera ilustrativa, los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación y a la seguridad social.

La tercera generación puede enmarcarse dentro de los procesos de concreción y de internacionalización. Se busca el hacer asequibles los derechos para todos en general con especial atención en las personas o grupos que se encuentran imposibilitadas para exigir el cumplimiento de sus derechos por lo cual necesitan de mecanismos específicos. Además se entiende a los derechos humanos y a su protección como un fenómeno que no atañe únicamente a un país, por lo que la comunidad internacional deberá velar por su respeto.

Esta clasificación también conocida como de los derechos difusos y de las nuevas generaciones, tiene un enfoque cosmopolita y se soporta en valores como la justicia social, la fraternidad y la

justicia intergeneracional. Algunos ejemplos de su aplicación son el derecho a la paz, el derecho a libre autodeterminación de los pueblos, el derecho a un medio ambiente sano, entre otros.²²

Como se ha descrito, el fin del marco normativo es mantener el acuerdo social y que los individuos de la comunidad puedan ejercer sus derechos, pero también cumplir con sus obligaciones. Las normas también establecen sanciones en caso de que el infractor del pacto social sea castigado con apego a ellas. Michel Foucault señala que aquel que atenta contra éste compromiso de convivencia establecido en el contrato social, se convierte en un enemigo de la sociedad, por lo que habilita al Estado para actuar contra él y corregirlo.²³

La integración de los derechos humanos a los marcos jurídicos nacionales e incluso internacionales, permitió la transición de Estados autoritarios en los que el argumento de seguridad era un pretexto para justificar la represión, a Estados en los que la protección de la persona y la mitigación de amenazas son el principal objetivo de la seguridad.

En el siguiente apartado se profundizará sobre los cambios que produjo propiamente en la función de seguridad del Estado el auge de los derechos humanos y la doctrina del liberalismo.

II. Los enfoques de seguridad

Hablar de modelos o enfoques de seguridad puede resultar complejo debido a que la función de seguridad del Estado se ha mantenido en constante transformación. Del mismo modo, éstas definiciones pueden variar en cada país e incluso con el paso del tiempo. Sin embargo, es posible encontrar rasgos comunes entre estos modelos, lo que permite encuadrarlos en distintas categorías con fines analíticos.

²² RODRÍGUEZ MORENO, Alonso, *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*, CNDH, México, 2011.

²³ FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México 2012.

Enseguida se presentan los modelos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana, para concluir desarrollando el enfoque en seguridad humana.

A. La Seguridad Nacional

Es el enfoque tradicional de seguridad, imperante prácticamente hasta la aparición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En él, se establece la seguridad como una función del Estado a cargo de la protección del mismo; es decir, la prioridad de éste enfoque es salvaguardar la soberanía e independencia del Estado principalmente frente a amenazas exteriores, haciendo uso principalmente de las fuerzas armadas como mecanismo de defensa y de disuasión.

La estabilidad e integridad del Estado son prioridad para la seguridad nacional, por lo que ésta se encargará de proteger sus intereses cuando estos se vean amenazados por otros Estados o cuando en su interior se presenten riesgos que atenten contra sus instituciones.

Sin embargo, en países en vías de desarrollo, éste enfoque se suele confundir con el de seguridad pública, pues el engrosamiento de las fuerzas armadas y sus muestras de poder son realmente insuficientes para combatir una amenaza externa si ésta se presentara, particularmente si proviniese de un país desarrollado, pero es útil para el enfrentamiento contra opositores civiles dentro del Estado.

B. La Seguridad Pública

En ésta figura, el tratamiento del Estado hacia sus integrantes es de gobernados y no de ciudadanos, lo que significa que se les posiciona como súbditos y se les controla principalmente a través del uso del miedo. El objetivo primordial de la seguridad pública es el mantener el orden público.

Vale la pena detenerse a desarrollar un poco el concepto de orden público, particularmente por la ambigüedad que lo acompaña. Aún hoy en día muchas constituciones y leyes hacen mención al orden público sin definir exactamente cuáles son sus alcances. Esto ha llevado al abuso de éste término, al integrar dentro de éste concepto cualquier clase de arbitrariedades en donde se pueden considerar amenazas al orden público a aquellos que piensan distinto o se oponen abiertamente al régimen.²⁴

De acuerdo con Serafín Ortíz Ortíz²⁵, en este modelo la función policial es autoritaria, debido a que el Estado busca su autoconstatación, es decir, su propio reconocimiento. Para ello, hará uso de la violencia sobre el gobernado a través de la policía, la cual mantiene un comportamiento fuera del respeto a los derechos humanos. El uso de la fuerza es un pilar en este enfoque, en el que lo más importante es actuar de manera reactiva, con un drástico y contundente uso de la violencia como respuesta a la actividad ilícita, para que ello sirva como ejemplo y se anule física y moralmente a quien delinque.

Como se mencionó en apartados anteriores, el Estado conserva para si el uso legítimo de la violencia; sin embargo, esto lleva a lo que Gloria María Gallejo denomina la Paradoja de la pacificación, lo cual en sus palabras consiste en “despojar a los hombres del recurso a la guerra y a la venganza privada por medio de una violencia abierta y extrema ejercida por el aparato estatal”.²⁶ Sin embargo, comenta la misma autora, tal concentración de poder rápidamente puede desencadenar en una tiranía.

²⁴ Los Códigos Penales alemán e italiano de la década de los treinta del siglo XX, llegaron a considerar como amenazas al orden público a judíos, homosexuales y gitanos. Véase UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, *Enciclopedia sobre el holocausto*.

²⁵ ORTÍZ ORTÍZ, Serafín, *Problemáticas contemporáneas de derechos humanos*, Conferencia llevada a cabo el 23 de noviembre de 2018 en la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

²⁶ GALLEGO GARCÍA, Gloria María, “Sobre el monopolio legítimo de la violencia” en *Nuevo Foro Penal No. 66*, Bogotá, 2003.

Justamente es este el problema de fondo en la seguridad pública, que los ciudadanos pasan a segundo término y el Estado controla y ejerce la violencia en ocasiones de manera represiva y arbitraria, contra todo aquel que considera va en contra de sus intereses, por legítimos que estos sean.

C. La Seguridad Ciudadana

Con el auge y consolidación de los derechos humanos, los modelos de seguridad nacional y seguridad pública se vieron rebasados, al dejar de ver a la seguridad como un mecanismo a cargo del Estado únicamente. En éste enfoque se presentan importantes avances al introducir la participación de la sociedad civil en la función de seguridad, la cual debe ser atendida por corporaciones civiles con pleno respeto a los derechos humanos, además de la existencia de mecanismos de supervisión y control. Respecto a la actuación policial, sigue el esquema proactivo, en el cual se debe priorizar la prevención, a través de la detección e intervención temprana de los delitos. También es destacable la diferencia que presenta comparado con el modelo de seguridad pública, al tratar la delincuencia como un fenómeno social, del cual se deben conocer e intervenir en las causas.

En síntesis, en el modelo de seguridad ciudadana se centra en la protección a las personas y sus bienes, y se sustenta en garantizar los derechos humanos, la gobernabilidad y el desarrollo de la democracia. Aunque comienza a preocuparse por la atención de problemas sociales para inhibir las conductas antijurídicas, sigue sin ser esto el centro de sus esfuerzos.

A pesar de que éste enfoque se ha tratado de implementar en México y otros lugares de América Latina particularmente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, los intentos no han sido fructíferos debido a condiciones de la región como el impacto de la Guerra Fría, dictaduras y gobiernos autoritarios, lo cual será desarrollado en el siguiente capítulo.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad ciudadana podría considerarse como un elemento intermedio para llegar a la seguridad humana, pues aunque en ambas el centro es la persona y la protección de sus derechos humanos, la seguridad ciudadana es más acotada al respeto a la vida, a la integridad física y a la dignidad,²⁷ mientras que la seguridad humana considera otras dimensiones relacionadas con el desarrollo humano, como se verá a continuación.

D. La Seguridad Humana

En 1994 el concepto de seguridad humana es propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del Informe anual de Desarrollo Humano, con el objetivo de transitar a una visión más integral de seguridad, en la cual el centro dejara de ser el el Estado para pasar a la persona. Esto deriva de entender dos factores particularmente: primero, debido a la globalización las amenazas ya no son locales y rápidamente pueden tener repercusión a mayor escala; y segundo, los conflictos y amenazas se originan en gran parte dentro del Estado y no por conflictos entre Estados.²⁸

El enfoque de la seguridad humana tiene como eje rector el proteger la vida humana y la realización del ser humano, así como el conjunto de libertades que le permiten desarrollarse. En consecuencia, atiende las principales amenazas así como sus causas, que pueden ir en menoscabo del desarrollo humano. Se parte de entender que cualquiera de dichas amenazas puede tener efecto en el resto de las esferas de desarrollo de la persona.

²⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, 2013.

²⁸ ROJAS ARAVENA, Francisco y ÁLVAREZ MARÍN, Andrea, “Seguridad humana. Un estado del arte” en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José, 2012.

La seguridad humana considera las dimensiones económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, comunitaria y política, las cuales se articulan como un conjunto interdependiente, es decir, la vulneración de alguna de éstas dimensiones puede producir la violación de otras. A continuación se desarrollará, de acuerdo al enfoque de seguridad humana²⁹, en qué consiste cada una de éstas dimensiones:

- *Seguridad económica.*- ésta dimensión combate la amenaza del desempleo y pobreza, entendiendo que si no existen condiciones que le permitan a la persona garantizar una renta básica para satisfacer sus necesidades mínimas, sus condiciones de vida serán precarias. En el mismo sentido, si el empleo es temporal, mal remunerado o informal, la persona carece de estabilidad económica, por lo que la amenaza sigue presente.
- *Seguridad alimentaria.*- la amenaza que se busca erradicar en ésta dimensión es la de la hambruna. Aquí es necesario remarcar el papel de la accesibilidad de los alimentos, pues la persona debe tenerlos disponibles no únicamente físicamente, también debe contar con los recursos necesarios para poder adquirirlos. En otras palabras, es inútil que existan alimentos suficientes para todos, si el acceso está condicionado sólo a quienes pueden pagar por ellos.
- *Seguridad de la salud.*- la meta de ésta dimensión es principalmente evitar amenazas como pueden ser la propagación de enfermedades, así como las muertes producidas por contagios. Para ello, se subraya la importancia de que las personas tengan acceso garantizado a sistemas de salud y que en estos la atención sea de calidad y los medicamentos sean suficientes.
- *Seguridad ambiental.*- la contaminación y la degradación del medio ambiente, pueden tener importantes repercusiones negativas para la persona, por lo cual, es necesario intervenir en aquellas amenazas que puedan atentar contra el medio ambiente físico en el cual se desarrolla

²⁹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

la persona. Además, se debe mejorar la gestión de los recursos naturales para evitar su agotamiento, pues de estos depende la propia supervivencia del ser humano.

- *Seguridad personal.*- en dicha dimensión se recupera el enfoque tradicional de seguridad en el que se entiende ésta como la ausencia de amenaza física para la persona, es decir, de violencia. En éste enfoque vale la pena recuperar la clasificación de amenazas realizada por el PNUD:
 - Amenazas del Estado (tortura física)
 - Amenazas de otros Estados (guerra)
 - Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica)
 - Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera)
 - Amenazas dirigidas contra mujeres (violación, violencia doméstica)
 - Amenazas dirigidas contra niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños)
 - Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes)³⁰

- *Seguridad de la comunidad.*- combate las amenazas que se puedan dar al interior de la comunidad al presentarse tensiones originadas por diferencias étnicas, raciales o religiosas, o cuando se contraponen valores culturales. También se deben combatir todas las prácticas que pueden ser dañinas para la persona, pero que se amparan bajo el discurso de ser consideradas usos o costumbres de la comunidad.

- *Seguridad política.*- en ésta dimensión se protege el respeto a los derechos humanos por parte del Estado. Por ello, es reprobable cualquier acto o conducta que busque la represión de los mismos, pues esto atenta contra la armonía de la sociedad y por ende en el desarrollo de la persona.

³⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pp. 34.

En el enfoque de seguridad también se considera que las amenazas derivadas de las dimensiones antes descritas, no deben tratarse únicamente como un problema local, dentro de los Estados, pues en la mayor parte de los casos las amenazas trascienden fronteras nacionales y pueden tener repercusiones en diversos lugares simultáneamente. Esto se contrapone a la visión tradicional de seguridad como un asunto que sólo se aborda de manera nacional, hasta celosamente, sin la participación de agentes externos.

Si se detecta y se combate anticipadamente una amenaza, se puede evitar que ésta trascienda y se convierta en un problema regional e incluso internacional. Por ello, para éste enfoque es necesaria la colaboración de los Estados en la atención de problemas que les son comunes.

Es importante subrayar también las fortalezas características de éste enfoque, las cuales son descritas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,³¹ pues el entenderlas permiten comprender cómo se distancia de los enfoques de seguridad descritos previamente en éste capítulo.

Como se ha mencionado, en el enfoque de la seguridad humana el individuo es el eje rector y el Estado asume un rol de mecanismo garante. El Estado es responsable de proporcionar seguridad a sus habitantes, pero tampoco puede hacerlo de manera aislada, por lo cual debe coordinarse con otros actores sociales. Además, en este enfoque tiene especial trascendencia el alcanzar el empoderamiento de la persona, para que ésta cuente con los elementos necesarios para evitar o resistir las amenazas que se le presenten, y en caso de que éstas sean inevitables, para que pueda sobreponerse a ellas.

Las estrategias del enfoque de seguridad humana, también distan mucho de las presentes en otros enfoques. En el diseño, desarrollo y aplicación de políticas con perspectiva de seguridad humana se debe abandonar la idea del gobierno como centro, para pasar a otra en la cual lo más

³¹ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Guía metodológica para la aplicación del enfoque de seguridad humana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2012.

importante sea recuperar la participación de la comunidad y en conjunto construir mecanismos para atender las posibles amenazas.

Otra de las fortalezas del enfoque es que, como se ha mencionado, se trata de una perspectiva integral, que entiende que la inseguridad no proviene de una causa única. La amenaza a alguna de sus dimensiones puede implicar riesgos para el resto, por lo cual se deben de identificar y atender las amenazas de manera multidimensional. En este mismo sentido, el enfoque tiene una visión multisectorial, en el que las políticas destinadas a la atención de causas de las amenazas, se realicen de manera coordinada e integrada, aunque en campos distintos pero con un fin en común.

Por otra parte, la contextualización es un elemento esencial de éste enfoque, al entender que las amenazas a la seguridad humana pueden tener variaciones significativas de acuerdo al momento y al lugar en el que se dan. Es por ello necesario entender el contexto y a partir de ello desarrollar políticas específicas que tengan en cuenta las particularidades de cada región, así como el periodo de su aplicación.

La prevención también es un atributo elemental del enfoque de seguridad humana. Como se mencionó previamente, otros enfoques de seguridad tienen como característica el ser reactivos, es decir, el abordar la situación una vez ocurrida. Sin embargo, en la seguridad humana lo más importante es prevenir la amenaza, identificando sus causas e interviniendo activamente para erradicarla o al menos mitigar los efectos negativos que ésta pueda producir.

Por último, respecto a las fortalezas características de éste enfoque, se debe mencionar el lugar que tienen las alianzas y la colaboración para la atención de amenazas. El Estado establece estrategias con otros Estados y con organizaciones civiles con el fin de alcanzar sus metas. Además, comparten experiencias lo cual permite que el Estado elabore planes de acción y posteriormente indicadores que permiten darle seguimiento a la repercusión de su aplicación, con lo cual se realizan permanentemente evaluaciones sobre las estrategias y sus efectos.

A estos elementos, se le añadirían otros definidos por la Comisión sobre Seguridad Humana, conformada en el año 2001. Agregan que para el enfoque de la seguridad humana se deben de garantizar las libertades para vivir sin miedo, sin miseria o necesidad y con dignidad, para lo cual es indispensable proteger la paz, el desarrollo y los derechos humanos.³²

III. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como camino hacia la Seguridad Humana

La seguridad humana debe ser vista entonces como concepto integrador y no defensivo. Con este fin y para medir su avance a través del cumplimiento y articulación de metas específicas, se establecieron en el año 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron ratificados por 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

A continuación se señalan los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- A. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- B. Lograr la enseñanza primaria universal.
- C. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- D. Reducir la mortalidad en niños menores de 5 años.
- E. Mejorar la salud materna.
- F. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- G. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- H. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

De este primer ejercicio, evaluado en 2015, se desprendieron importantes avances los cuales fueron retomados y ampliados para la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

³² COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA, *Esbozo del informe de seguridad humana, Seguridad humana, ahora*, Naciones Unidas, 2005.

teniendo ésta vez como meta su cumplimiento para el año 2030, los cuales de manera sintética se enlistan a continuación:

1. *Fin de la pobreza.*- Se propone que ninguna persona tenga ingresos económicos menores a lo que se considera el umbral de la pobreza, es decir, 1.25 dólares estadounidenses al día. Además, se busca que todas las personas cuenten con protección social y se les garantice el acceso a servicios básicos y a la propiedad.
2. *Hambre cero y seguridad alimentaria.*- Asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y permanente para todas las personas, con especial atención en menores, mujeres embarazadas y personas de la tercera edad. También propone el apoyo al sector agrícola con el fin de aumentar su producción de manera sostenible.
3. *Garantizar la salud y el bienestar.*- Reducir las tasas de mortalidad materna, de recién nacidos y de menores de cinco años. Promover la prevención de enfermedades y la salud mental, así como erradicar epidemias como el SIDA, tuberculosis y la malaria. Tratamiento para el abuso de sustancias adictivas y alcohol. Asimismo, lograr la cobertura sanitaria universal.
4. *Educación inclusiva, equitativa y de calidad.*- En éste objetivo se pretende que todos los menores terminen la educación primaria y secundaria, la cual deberá ser gratuita y de calidad. También se debe garantizar el acceso igualitario a formación técnica y universitaria.
5. *Igualdad de género.*- Erradicar todas las formas de discriminación y de violencia en contra de mujeres y niñas, así como garantizar su igualdad de oportunidades en las áreas públicas, políticas y económicas.

6. *Agua limpia y saneamiento.*- Acceso universal, equitativo y asequible al agua potable para todas las personas, la cual además deberá abastecerse en condiciones de calidad.
7. *Energía segura, asequible, sostenible y moderna para todos.*- Aumentar las energías renovables y garantizar el acceso a servicios energéticos para toda la población.
8. *Crecimiento económico y empleo pleno.*- Generar condiciones para que el Producto Interno Bruto de los países crezca al menos a un ritmo de 7% anual. Aumentar la productividad económica y los puestos de trabajo pleno, productivo y decente.
9. *Industrialización inclusiva, fomento a la innovación.*- Esto es el desarrollar infraestructuras de calidad, sostenibles y resilientes, así como el generar procesos de industrialización inclusivos y sostenibles, que coadyuven en el avance de la actividad económica.
10. *Reducción de desigualdades.*- Para éste fin, se propone el generar medidas que permitan aumentar los ingresos del sector más pobre de la población. Al mismo tiempo, promover la inclusión social y la igualdad de oportunidades.
11. *Ciudades y comunidades sostenibles.*- Se pretende que la población tenga acceso a viviendas, servicios básicos y transportes asequibles y sostenibles. Por otra parte, señala la protección que debe recibir el patrimonio cultural y natural del planeta.
12. *Producción y consumo responsables.*- Uso eficiente de los recursos naturales y reducir el desperdicio de alimentos.
13. *Acciones para combatir el cambio climático.*- Mejorar la capacidad de respuesta ante desastres naturales y la adaptación a los riesgos climáticos, así como medidas encaminadas a mitigar las causas y efectos del cambio climático.

14. *Conservar y utilizar de forma sostenible los recursos marinos.*- Proteger los ecosistemas marinos y pesqueros, entre otras cosas a través de la regulación a la pesca y el combate a la que se realiza de manera ilegal o no reglamentada. Además, reducir la contaminación marina.
15. *Proteger la vida de los ecosistemas terrestres.*- Promover la gestión sostenible de bosques, combatir la desertificación, velar por la conservación de hábitats naturales.
16. *Sociedades pacíficas, justicia e instituciones sólidas.*- Reducir las formas de violencia y la mortalidad asociada a ellas. Medidas para terminar con toda clase de explotación en contra de menores. Disminuir el tráfico de armas y desarticular la delincuencia organizadas. Combate a la corrupción e impulso a medidas de transparencia.
17. *Establecer y fortalecer alianzas para lograr los objetivos.*- Promover la coordinación entre países, particularmente con aquellos que se asumen como desarrollados para que cumplan con los objetivos y apoyen a aquellos países que se encuentran en desarrollo.³³

Como se puede apreciar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible profundizan en las dimensiones de la Seguridad Humana, aportando un panorama más complejo e integral sobre las mismas. Por lo tanto, el avance en los pilares de la seguridad humana depende directamente del desarrollo y dignidad humana.

Sobre esto último, conviene recuperar la visión del Gobierno de Japón, quien en 2003 patrocinó la Comisión de Seguridad Humana y recuperó los postulados de Amartya Sen, premio Nobel de Economía, quien desarrolló el enfoque de las capacidades cuyo centro es atender lo que las personas pueden realizar y la libertad con la que pueden hacerlo; es decir, de qué son capaces. En

³³ NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el 21 de noviembre de 2018.

éste enfoque la tarea del Estado es la de mitigar y remover las barreras que le impiden a la persona desarrollarse, lo cual empata con la visión del modelo de seguridad humana.³⁴ En el Capítulo Tercero se abordarán con mayor profundidad los alcances e importancia de éste enfoque para la seguridad humana, cuando se analice el caso mexicano.

Durante el presente capítulo se revisó el origen de la función de seguridad a cargo del Estado, así como los distintos modelos de implementación, para concluir exponiendo las características del enfoque de seguridad humana. En el siguiente capítulo se desarrollará la presencia de estos modelos de seguridad en México, así como el contexto de su implementación, aportando elementos que posteriormente permitan comprender cuáles son las áreas de oportunidad y limitantes para la aplicación del modelo de seguridad humana en el país.

³⁴ FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, “La contribución de la teoría de las capacidades a la seguridad humana” en DOMINGUEZ VIRGEN, Carlos et al, *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, CDHDF, México, 2015.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTADO MEXICANO Y SU FUNCIÓN A CARGO DE LA SEGURIDAD

“Nuestra memoria no será una hija inesperada del olvido, un difuso naufragio del dolor.”

Saúl Ibargoyen

I. La complejidad de la función de seguridad pública

Tal y como fue señalado en el capítulo anterior, si bien la seguridad es una función a cargo del Estado, hay distintos enfoques a través de los cuales éste puede hacerse cargo. En el caso de México, el Estado se ha enfocado únicamente en la seguridad personal, es decir, en prevenir y combatir la violencia y aquello que pueda poner en peligro la integridad física. Sin embargo, durante las últimas décadas se pueden ver cambios interesantes en la criminalidad y en el combate a la misma, por ello aunque el modelo que ha prevalecido en el país es el de seguridad pública, éste ha tenido importantes variaciones.

Además, se debe tener en cuenta que el Estado Mexicano está conformado como una federación, con 32 entidades las cuales cuentan con autonomía para determinados temas, entre ellos el de conducir la seguridad al interior de su territorio. Pero además, el artículo 115 de la Constitución faculta a los municipios para encargarse también de funciones de seguridad pública, para lo cual tendrán a sus propios cuerpos de policía. Si se toma en cuenta que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México cuenta con 2457 municipios, y a eso se le agregan las Policías estatales y federales, se tienen entonces cerca de 2500 corporaciones policiacas distintas en el país.

Esta situación hace particularmente complejo el abordar el tema de la seguridad pública, no obstante, se puede identificar que es la federación y particularmente las políticas emanadas del ejecutivo nacional, las que conducen la estrategia y definen las acciones a seguir en la materia.

En el presente capítulo se realizará una aproximación a la forma en la que se ha dirigido la seguridad pública en el país durante las últimas décadas y las distintas estrategias que se han implementado, con el fin de tener un contexto que permita comprender cuál es la situación actual del país en este tema.

A. Contexto regional: panorama del enfoque de seguridad en América Latina

La primera aproximación que se puede realizar al enfoque de seguridad pública en México, puede provenir de analizar la forma en la que esto se entiende en la región. Para abordar éste tema es inevitable hacerlo en conjunto con el rol que las fuerzas armadas han ocupado en Latinoamérica. A pesar de presentar importantes diferencias debido a las condiciones particulares de cada país, se pueden identificar en términos generales dos tendencias predominantes en el papel que han desempeñado las fuerzas armadas en América Latina: los militares en la política y luego en acciones de seguridad interior.

Primeramente, se puede señalar el protagonismo de los militares en la política de la región durante buena parte del siglo XX. Aunque por causas diversas, las fuerzas armadas ocuparon los espacios para la toma de decisiones en diversos países durante variados periodos a través de la participación de sus dirigentes en elecciones -muchas de ellas fraudulentas- o directamente mediante Golpes de Estado.

Serían precisamente los Golpes de Estado la realidad imperante en una importante cantidad de países latinoamericanos desde las década de los treinta a la de los noventa del siglo XX. De esta manera se establecieron dictaduras militares en República Dominicana, Colombia, Paraguay, Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Perú, con las cuales las fuerzas armadas desplazaron gobiernos civiles y se hicieron del control estatal.

A nivel interno, el discurso de seguridad que acompañó a los gobiernos emanados de Golpes de Estado fue uno de corte autoritario, en el que se justificaban cualquier clase de atrocidades en nombre de una supuesta paz y orden público, impregnada por la ideología -en la mayoría de los casos conservadora- del grupo dominante.

En el caso mexicano, como se verá más adelante, si bien no se produjeron golpes de Estado, el país no conoció gobiernos civiles hasta la segunda mitad del siglo, por lo que se vivió un proceso similar para hacer que las fuerzas armadas permanecieran en los cuarteles, lejos de la vida política del país, al menos visiblemente. Este proceso, de acuerdo con Arroyo Borgen, se divide en dos etapas, una de transición democrática, en el cual los militares abandonan el gobierno y los asuntos políticos para dejarlos en manos de civiles, una segunda fase de consolidación, en la que las fuerzas armadas quedan completamente subordinadas al gobierno civil.³⁵

Un segundo momento de la participación de las fuerzas armadas en la región, se puede identificar principalmente a partir de la década de los ochenta con el uso de militares para tareas internas de seguridad pública. De acuerdo con Rut Diamint, esto es reflejo de la debilidad de las instituciones civiles, que a pesar de haberse hecho del control del poder político, no han logrado concretar su estabilidad al verse envueltos en crisis económicas, escándalos de corrupción y al tener un manejo deficiente de la seguridad. Mientras por una parte las instituciones de seguridad civiles presentan un deterioro y se ven inmersas en problemas de confianza e ineficiencia, por otra se fortalece y estrecha la relación de los gobernantes con las fuerzas armadas y se hace uso de éstas para labores enfocadas en la seguridad de los ciudadanos.³⁶

³⁵ ARROYO BORGÉN, Carlos, “Conceptos básicos de seguridad y defensa” en CAJINA, Roberto et al (coordinadores), *Control civil de las fuerzas armadas: Fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*, RESDAL, Buenos Aires, 2000.

³⁶ DIAMINT, Rut, “¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina” en *Nueva sociedad. Democracia y política en América Latina*, No. 278, Argentina, 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/quien-custodia-los-custodios-democracia-y-uso-de-la-fuerza-en-america-latina/> Consultado el 20 de diciembre de 2018.

La propia Diamint señala que el discurso de seguridad para justificar la presencia de las fuerzas armadas en labores civiles, ha permitido que los gobernantes se hagan uso de los militares para cada vez un mayor número de funciones referentes a la esfera ciudadana y alejadas de las tareas estrictamente castrenses, pero que les permiten consolidarse en el poder. Muestra de ello se puede observar en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, e incluso en México con sus propios matices.³⁷

Se puede observar también que el fortalecimiento y crecimiento de las fuerzas armadas en los países de América Latina no es para tareas de defensa en contra de amenazas exteriores, si no para uso interno, en contra se presuntas amenazas al orden público, las cuales pueden ir desde narcotráfico, robo de recursos naturales o crimen organizado, hasta opositores y disidentes políticos.

Por otra parte, para cerrar el presente acercamiento regional, en materia de derecho internacional se pueden mencionar los acuerdos más relevantes sobre seguridad. Durante octubre de 2003 se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos, organismo que reúne a los 35 países de América. De éste encuentro se produjo la Declaración sobre seguridad en las Américas, en la cual los países acuerdan abordar de manera interna la materia de seguridad de forma integral, incorporando diversos aspectos que van más allá de la integridad física:

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.³⁸

³⁷ Idem.

³⁸ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, II,4-i.

En sus principios, la Declaración aborda aspectos similares a los vistos en el capítulo pasado sobre seguridad humana; sin embargo, dicho documento denomina a éste enfoque como seguridad multidimensional. Para darle seguimiento a estos acuerdos se creó en 2005 la Secretaría de Seguridad Multidimensional, la cual además tiene como tarea el promover la coordinación entre los países miembros para la implementación de dicho enfoque.

La seguridad multidimensional está alineada con la seguridad humana, por lo que su aplicación en la región tendría resultados favorables para la transición hacia el modelo mencionado. Sin embargo, como ha podido observarse en este apartado, en términos generales la discusión sobre seguridad en América Latina sigue centrada en la visión clásica de seguridad pública y particularmente en el uso de las fuerzas armadas para atenderla. El próximo apartado explorará los antecedentes y presentará las particularidades del enfoque de seguridad pública en México.

B. Contexto nacional: un acercamiento a la seguridad en México durante las últimas décadas

Para comprender la situación de la seguridad en el México moderno y el enfoque que se le ha brindado, es necesario retomar algunos aspectos históricos elementales sobre la conformación de sus instituciones. A diferencia de lo que se describió el apartado pasado sobre el rol del ejército en diversos países de América Latina, la configuración del sistema político mexicano y el papel que éste le dio a las fuerzas armadas, permitió que si bien, no se produjeran golpes de Estado, el sector militar tuviera un papel determinante para la consolidación y el mantenimiento del régimen.

Una de las primeras cuestiones que se trató de establecer después del convulso periodo de la Revolución Mexicana a principios del siglo XX, fue la de mantener al margen a las fuerzas armadas del desarrollo de la vida política del país. Es por ello que desde 1917, la constitución

mexicana señala claramente en su artículo 129 que en tiempos de paz el ejército no podrá ejercer funciones que vayan más allá de las relacionadas con la milicia:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.³⁹

Empero, la década de los veintes del siglo pasado se caracterizó por el enfrentamiento entre las tropas de diversas facciones por el control del poder político en el país, por lo cual el papel del ejército siguió siendo relevante. Sería hasta 1929 -después de que los saldos de esa lucha terminaran con la vida de Álvaro Obregón, entonces electo para ocupar un segundo periodo como Presidente de la República-, cuando el presidente Plutarco Elías Calles virara de la disputa entre caudillos a un escenario en el que eje fueran las instituciones, particularmente en las controladas por él como lo fue el Partido Nacional Revolucionario.

Dicho modelo se consolidaría durante el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas del Río, periodo en el que se reconstituiría el dicho partido para dar paso al Partido de la Revolución Mexicana y con lo que nacería formalmente la llamada *familia revolucionaria*.⁴⁰ A través de ésta figura, el partido se colocaría como el centro de la vida política del país y a través de él se establecerían los mecanismos para la transición del poder. Con ello, se dejan atrás las disputas armadas entre líderes militares y serán las propias dinámicas internas del partido las que diriman los conflictos que se puedan presentar.

Esto dio inicio a un periodo en el que el partido ocuparía prácticamente todos los espacios de la vida pública, no sólo en el ámbito federal, también el estatal y municipal. Además, debido a la fuerza del partido, quien quedara al frente del ejecutivo federal adquiriría una serie de facultades

³⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 129.

⁴⁰ MEDIN, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI Editores, México, 2003.

metaconstitucionales que le otorgaban control incluso sobre los otros Poderes de la Unión. Esta fase conocida como *presidencialismo* y presente hasta finales del siglo XX, se caracterizó por la fuerte presencia de la figura del ejecutivo federal lo cual se explicaba porque además de actuar como Presidente de la República, de facto era el jefe del partido y al éste tener mayoría en el Congreso de la Unión, adquiriría también el control del Poder Legislativo.

Daniel Cosío Villegas sintetizaría esto al identificarlo como una “monarquía absoluta sexenal hereditaria por vía transversal”⁴¹, debido a la preponderancia del Presidente de la República en la toma de decisiones y a la concentración de facultades en torno a su figura. Además, el titular del ejecutivo designaba al candidato de su partido que contendría en las siguientes elecciones presidenciales lo cual -debido al contexto del país en el que el partido se comportaba prácticamente como partido único debido a la ausencia de una oposición fuerte- era prácticamente seleccionar a su sucesor en la presidencia.

El Partido de la Revolución Mexicana que posteriormente se convertiría en el Revolucionario Institucional, desarrollaría una férrea disciplina entre sus miembros, a través de prebendas y con el apoyo de grandes agrupaciones de la población, cuya cohesión se logró con la satisfacción de las principales demandas colectivas. Esto generaría lealtad de sus integrantes hacia el partido, por lo que incluso quienes no se veían favorecidos por la elección del Presidente del país para su sucesor, terminaban acatándola sin producir conflictos.⁴²

Retomando el período de Lázaro Cárdenas, en 1937 durante su mandato, iniciaría la reestructuración de la Secretaría de Guerra y Marina, presente desde 1917, para dar paso a la Secretaría de la Defensa Nacional encargada del Ejército Mexicano, y un par de años después, a

⁴¹ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, 1972, Pp. 31.

⁴² SCHMIDT, Samuel, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*. Consejo Editorial Cámara de Diputados, México, 2016.

la creación de la Secretaría de Marina, responsable de la Armada de México.⁴³ Si bien, esto se debió a los protagonismos enfrentados entre ambos sectores, en el fondo el dividir las fuerzas armadas permitió asegurar la gobernabilidad y reducir las posibilidades de un golpe de Estado militar, situación ya para aquél momento común en los países del sur. En el ámbito exterior, salvo la participación casi anecdótica del ejército mexicano durante la Segunda Guerra Mundial,⁴⁴ las fuerzas armadas no tuvieron mayor participación durante todo el siglo XX.

La consolidación del partido como mecanismo para la transmisión del poder, permitió que las disputas militares fueran relegadas a un segundo término y posteriormente se diera paso a gobiernos encabezados por civiles, sin relación alguna con las fuerzas armadas. Además, la fortaleza del régimen generó cierta estabilidad política entre otras cosas debido a la represión de opositores, con lo cual las siguientes décadas se caracterizarían por un marcado autoritarismo.

El mantener a las fuerzas armadas en los cuarteles y alejados de la vida política del país, requirió el garantizarles un conjunto de prerrogativas y la promesa de las autoridades civiles de mantenerse al margen de la organización y disciplina militar, con todo lo que ello implicaba. Paralelamente, y ya sin el protagonismo de las fuerzas armadas, se comenzaron a fortalecer los cuerpos policíacos del país y a dejar a su cargo las tareas cotidianas de combate a la delincuencia.

A pesar de que como se mencionó, aparentemente la Segunda Guerra Mundial no tuvo grandes repercusiones en México, la reorganización mundial que ésta produjo sí que tuvo efectos para el país. A mediados del siglo XX iniciaría un periodo conocido como Guerra Fría, que se caracterizaría por tener como telón de fondo el enfrentamiento de dos grandes potencias que representaban proyectos, principalmente económicos, opuestos: Estados Unidos de América

⁴³ HERRERA, A., *Apuntes en torno a las fuerzas armadas y el sector de la seguridad y la defensa en México: la coyuntura actual y los escenarios futuros*, México, 2009.

⁴⁴ El 28 de mayo de 1942, el gobierno mexicano le declara la guerra a las potencias del eje después del hundimiento de buques por parte de submarinos alemanes. En 1944 se crea la Fuerza Aérea Mexicana y posteriormente se envía al Escuadrón 201, una agrupación compuesta por 25 aeronaves y 30 pilotos para realizar campañas militares en Filipinas y Formosa principalmente para combatir al ejército de Japón.

como defensor del capitalismo y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, promotor del socialismo.

Estas naciones agrupadas con otras afines en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y en el Pacto de Varsovia, respectivamente, se disputarían el control ideológico del mundo. México a pesar de no estar oficialmente alineado a ninguno de estos bandos,⁴⁵ sí se encontró inmerso en este conflicto debido principalmente a su cercanía con Estados Unidos.

La política del país norteamericano sería bastante intrusiva en América Latina, bajo el pretexto de detener el “avance comunista”. Denominada como *Pan y Garrote*, la política de Estados Unidos consistía en otorgar apoyo económico a países latinoamericanos que aceptaban su doctrina y en intervenir - algunas veces financiando partidos de oposición, otras aliándose con militares y provocando golpes de Estado, o también estableciendo sanciones o bloqueos económicos- contra naciones que mostraban simpatías por ideas de izquierda.⁴⁶

La visión de la seguridad pública en México, se centró a partir del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz en reprimir las presuntas amenazas a la estabilidad del régimen y al orden público, identificando éstas con cualquier expresión relacionada con la izquierda o con tendencias calificadas como socialistas. Justificando estos actos para acabar con lo que él denominó como “la conjura comunista”, Díaz Ordaz iniciaría un violento periodo de represión a huelgas, desmantelamiento de sindicatos identificados como de izquierda y de persecución a supuestos comunistas.⁴⁷

⁴⁵ Incluso en 1963, durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se tendrían acercamientos con miembros del Movimiento de Países No Alineados, una organización de Estados que se definían abiertamente como neutrales ante el conflicto entre las potencias, y México participaría como miembro observador en sus Cumbres durante los siguientes años.

⁴⁶ KATZ, Friedrich, “La guerra fría en América Latina y sus particularidades en México” en *Nuevos ensayos mexicanos*, Era, México, 2006.

⁴⁷ SMITH, Peter, “El imperio del PRI” en ANNA, Timothy et al, *Historia de México*, Editorial Crítica, Barcelona, 2003.

Sin duda el episodio más recordado y simbólico del uso del argumento de la seguridad como pretexto para la represión de la población, es el acontecido el 2 de octubre de 1968, en Tlatelolco, Ciudad de México. Esta fecha sería antecedida por detenciones arbitrarias contra estudiantes, encarcelamiento de líderes de izquierda, la toma de militares de instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional.

Identificada por autoridades gubernamentales como una *rebelión estudiantil*, aquel día el ejército abrió fuego en contra de estudiantes que, entre otras cosas, cuestionaban la legitimidad del régimen y particularmente al Partido Revolucionario Institucional como heredero de los ideales de la Revolución. El mitin en Tlatelolco terminaría en una masacre de la cual sigue sin conocerse con exactitud la cantidad de bajas.⁴⁸

El desarrollo de la Dirección Federal de Seguridad, organismo de inteligencia a cargo de la Secretaría de Gobernación, permite también aproximarse a los cambios que tuvo la visión sobre las supuestas amenazas a la seguridad del país. Si bien, fue creado desde 1947 dedicado a la identificación y vigilancia de presuntas amenazas políticas y opositores al régimen, pronto se convirtió en una especie de policía política, capaz de detener a cualquier persona que les pareciese sospechosa de actividades contrarias al sistema. Aunque desde su origen se definió como anticomunista, fue durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en los que la persecución de opositores fue mas álgida.⁴⁹

En la década de los setentas la persecución contra líderes sindicales, integrantes de partidos de izquierda y defensores del socialismo y comunismo se incrementó. Particularmente el sexenio de Echeverría se caracterizó por la persecución a opositores, con ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, dando inicio con un periodo conocido como *Guerra sucia*, en el cual

⁴⁸ CARR, Barry, “La rebelión estudiantil y la lucha guerrillera: 1968 y sus secuelas” en *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996.

⁴⁹ ROJAS CASTAÑEDA, Miguel Ángel. *Análisis del tema de Seguridad Nacional en México bajo la perspectiva del modelo del Estado Constitucional de Derecho y la Teoría de los Derechos Fundamentales. Tesis de Doctorado*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2010.

bastarían razones ideológicas para justificar la represión oficial. Además, a lo largo del país se formaron guerrillas para responder los violentos embates del gobierno. Aunque los primeros databan de la década de los cincuenta, fue en los setenta cuando crecieron y se multiplicaron en el país, fungiendo como críticos del sistema e impulsores de doctrinas de izquierda, como lo fueron la Liga Comunista 23 de septiembre, la Brigada Roja y la Brigada Campesina de Ajusticiamiento, por sólo mencionar algunas, las cuales serían perseguidas y combatidas por el ejército.⁵⁰

Mientras que por una parte se utilizó durante este periodo a las fuerzas armadas para combatir a quienes se consideraban como amenazas políticas, por otra hacía el uso del argumento de seguridad pública para mantener la ideología del régimen, caracterizada por un corte conservador. Los cuerpos policiacos locales se caracterizaron a partir de la década de los cincuenta por la persecución a disidentes, principalmente jóvenes, que se consideraba ponían en peligro el orden público y los valores familiares tradicionales. Estos supuestos valores basados básicamente en estereotipos, y reproducidos por los medios de comunicación hegemónicos, señalaban y criminalizaban a todo aquel que discrepaba con ellos.

Además, las instituciones policiacas eran frecuentemente utilizadas para contener e incluso reprimir movimientos sociales, los cuales increpaban al gobierno luchando por mejoras laborales y en sus condiciones de vida, como fueron los encabezados por médicos, ferrocarrileros, electricistas, entre otros. Los cuerpos de los denominados *Granaderos*, pertenecientes a las instituciones de seguridad pública, permiten ilustrar perfectamente éste punto, al ser grupos con la función primordial de contener y disolver manifestaciones.

A pesar de todo esto, hasta la década de los ochentas los cuerpos de policía del país en general eran funcionales y en general, las condiciones políticas, sociales y económicas del país, permitieron que los índices de criminalidad se mantuvieran en sus mínimos históricos. Andrés

⁵⁰ HIRALES, Gustavo, “La guerra secreta, 1970-1978” en *Nexos*, núm. 54, junio de 1982. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=4068> Consultado el 25 de diciembre de 2018.

Lajous y Pablo Piccato, hacen un análisis de las estadísticas del crimen en México, con las cuales después de revisar los datos desde 1926 hasta 2008, identifican una importante reducción en los índices de homicidios, robos, lesiones y violación, a partir de la década de los cincuenta y hasta la década de los ochentas, lo cual explican se debe a la consolidación de lo que denominan como proceso civilizatorio, periodo que iniciaría con el fin de los conflictos postrevolucionarios y terminaría con las crisis económicas de la década de los ochenta.⁵¹

Además del factor económico que analizan los autores citados y será explorado más adelante en esta investigación, se puede identificar el desmantelamiento de los cuerpos policiacos a partir de la década de los setentas, explicado en buena medida por el crecimiento de la corrupción en las instituciones del país.

Si bien, la corrupción no era un tema nuevo en México, se asociaba principalmente con el acceso a cargos públicos de alto nivel y el enriquecimiento casi instantáneo de los que ocupan estos puestos, así como al uso discrecional de recursos públicos. No obstante, durante la segunda mitad del siglo XX la corrupción comenzó a ocupar nuevos espacios como los burocráticos y administrativos, más inmediatos y cercanos a los ciudadanos.⁵²

Esto pronto permeó también en los cuerpos policiacos, quienes cada vez con mayor frecuencia se veían involucrados en actos de corrupción que incluían la recepción de sobornos para no sancionar actos ilícitos, lo cual contribuiría a un fenómeno que se convertiría en uno de los problemas más graves del país: la impunidad.

⁵¹ LAJOUS, Andrés y PICCATO, Pablo, “Tendencias históricas del crimen en México” en *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=36958> Consultado el 30 de diciembre de 2018. Para más información sobre las estadísticas del crimen en México durante del siglo XX, revítese el sitio de los autores: <https://ppiccato.shinyapps.io/judiciales/> Consultado el 30 de diciembre de 2018.

⁵² DUSSAUGE, Mauricio. “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos” en MÉNDEZ, J. *Los grandes problemas de México, Tomo XIII*, El Colegio de México, México, 2010.

A finales de los setentas, la corrupción en los cuerpos policiacos del país se manifestaría de manera alarmante con prácticas generalizadas. Esto puede ilustrarse con lo acontecido en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y la Dirección de Seguridad Pública a cargo de Arturo “el Negro” Durazo. Designado en ese cargo únicamente por su amistad con el entonces presidente José López Portillo, Durazo institucionalizó la corrupción en la corporación, al establecer un sistema de cuotas que debían ser obtenidas a través del cobro de sobornos, los cuales escalarían por toda clase de directivos de la institución hasta llegar a él.⁵³ Esto es sólo una muestra de lo que se replicaba en el resto de entidades del país y en sus diversas corporaciones policiacas y que no sólo ha prevalecido, sino que se ha incrementado durante las últimas décadas.

Buena parte del uso discrecional dado a las tareas de seguridad pública en México, se debió justamente a la ambigüedad con la que se utilizaba el término. Con el aumento en los índices de criminalidad en el país a finales de la década de los ochentas y principios de los noventas, particularmente de delitos de alto impacto (homicidios, secuestro, extorsión y robos con violencia) quedó manifiesta la incapacidad de las instituciones de seguridad del país para atender el problema y la falta de una estrategia que involucrara a los cuerpos policiacos de los tres ámbitos de gobierno.

Es por esto, que en 1994 se propone una reestructuración de las instituciones de seguridad del país, comenzando con una reforma constitucional que señala los principios que deberá de observar el término de seguridad pública y las instituciones que bajo éste operen:

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

⁵³ PEIMBERT, Marcela Torres, “De la Colina del Perro a la Casa Blanca. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México” en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editor Instituto Belisario Domínguez, México, 2017.

instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, y honradez.⁵⁴

Además, a través de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establece la coordinación que deberán tener las autoridades federales, estatales y municipales, así como el funcionamiento de los Ministerios Públicos:

La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.⁵⁵

A pesar de que puede considerarse un avance importante en la materia el establecer los principios de operación mencionados así como un marco legal claro para la coordinación entre autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno, no deja de llamar la atención que se haya formalizado un término tan limitado como es el de seguridad pública y no se hubiese iniciado la transición hacia un enfoque de seguridad ciudadana, con las ventajas que éste ofrece, y sobre todo en el que el eje rector sea la protección a los derechos humanos de la población, como se describió en el capítulo anterior.

Sería hasta una reforma posterior, durante el año 2008, que se le agregarían al texto constitucional los alcances del sistema nacional de seguridad público, así como el respeto a los derechos como uno de los principios bajo los cuales éste deberá operar:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para

⁵⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto de reforma a la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, publicado del 31 de diciembre de 1994. Artículo 21.

⁵⁵ *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, artículo 3.

hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.⁵⁶

Aunque la reforma de aquél año fue trascendente debido a que formó parte de un conjunto de modificaciones a la Carta Magna que en su conjunto se conocieron como reforma *al sistema de justicia penal*, con las cuales se inició una transición en el sistema penal de un modelo inquisitivo a otro con un enfoque adversarial acusatorio, no obstante, el enfoque de seguridad pública se mantuvo. Esta transformación se presentó, al menos en el discurso oficial, como un intento para atender las principales demandas sociales derivadas en gran medida por el contexto en el que se encontraba el país en aquel momento, tal y como se desarrollará en el siguiente apartado.

C. La militarización de la seguridad en México

Si bien como se ha mencionado, durante la segunda parte del siglo XX las fuerzas armadas tuvieron diversas intervenciones, éstas fueron en la mayoría de los casos para acciones concretas y de manera temporal y específica. Aunque en el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se comenzaría, con mayor frecuencia, a hacer uso del ejército para operativos de seguridad, principalmente relacionadas con la detención de líderes de carteles del narcotráfico, sin duda sería en el periodo de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en que la seguridad pública se volvería una tarea militar.

⁵⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto de reforma a la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, publicado del 18 de junio de 2008. Artículo 21.

En medio de una profunda crisis postelectoral,⁵⁷ el primero de diciembre del año 2006, Felipe Calderón toma protesta como Presidente de la República, y apenas unos días después da inicio la denominada *Operación Conjunta Michoacán*,⁵⁸ con la cual se desplegarían en aquél estado del país 4260 elementos del Ejército y 1054 de la Armada, además del uso de aeronaves y vehículos terrestres pesados, con el fin de identificar y erradicar sembradíos y puntos de venta de enervantes.

Esta operación sería tan sólo el inicio de lo que se denominaría oficialmente como *Guerra contra el narcotráfico* y posteriormente se rebautizaría como *Guerra contra el crimen organizado*, estrategia que consistiría en la reorientación de la seguridad pública para centrarla en el combate a grupos criminales dedicados principalmente a la producción, transportación y comercialización de estupefacientes. Para ello, las fuerzas armadas desplazarían a las corporaciones policíacas civiles en tareas de seguridad, involucrándose incluso en operativos relacionados con delitos del fuero común y realizando acciones como patrullajes, establecimiento de retenes, cumplimiento de cateos y ordenes de aprehensión, entre otras, anteriormente reservadas exclusivamente para instituciones de seguridad no militares.

La *Guerra contra el crimen organizado* a cargo de las fuerzas armadas, se caracterizaría por el uso de la lógica del enemigo, lo cual autores como Philip Zimbardo definen como la creación discursiva de una amenaza con el fin de generar en el imaginario colectivo una figura que se reduzca a un “ellos o nosotros”.⁵⁹ Este pensamiento hostil, buscaría legitimar el combate frontal

⁵⁷ Debido a la cercanía en los resultados entre los dos candidatos con mayor número de votos en las elecciones presidenciales del año 2006 (Felipe Calderón con 15'000'284 y Andrés Manuel López Obrador con 14'756'350 sufragios) y ante las acusaciones de fraude electoral por diversas irregularidades durante el proceso, los meses previos a la toma protesta se caracterizaron por múltiples marchas y manifestaciones ciudadanas en los que se exigía el recuento total de los votos de la elección y se desconocía a Felipe Calderón como candidato ganador.

⁵⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán*. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/> Consultado el 27 de diciembre de 2018.

⁵⁹ ZIMBARDO, Philip, *El efecto Lucifer, estremecedor estudio sobre la naturaleza del mal*, Paidós, México, 2018.

y violento de las fuerzas armadas contra supuestos grupos criminales al reducirlos -insistiendo en el uso de la lógica del enemigo- en viles seres despreciables.

La estrategia conllevaría un dramático aumento de la violencia, con bajas no sólo de presuntos delincuentes y de autoridades, también de periodistas, defensores de derechos humanos y de sociedad civil en general, las cuales serían reducidas en el discurso oficial por el Secretario de la Defensa Nacional a simples daños colaterales, presentes en toda guerra.⁶⁰

Este esquema se agudizaría durante los años siguientes, evidenciando el abandono a las instituciones de seguridad estatales y municipales e incluso a las policías federales. Muestra de ello se observa durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018) quien no solamente continuó con la estrategia iniciada por su predecesor, tampoco fortaleció a las corporaciones civiles federales, al desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública y, sobre todo, al abandonar el desarrollo de la Policía Federal, y preferir en cambio el robustecimiento de las fuerzas armadas, lo cual se puede apreciar con dos datos, por una parte el crecimiento del presupuesto a las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina,⁶¹ y por otra, por el nulo aumento de personal a la Policía Federal⁶² durante sus años de gestión.

⁶⁰ BALLINAS, Víctor; “Muertes de civiles en el combate al crimen, daños colaterales: Galván” en *La Jornada*, México, 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/politica/005n1pol> Consultado el 8 de diciembre de 2018.

⁶¹ Entre 2013 y 2018 el presupuesto asignado a las Secretaría de la Defensa Nacional pasó de 60,810 a 81,021 millones de pesos, mientras que para la Secretaría de Marina de 21,864 aumentó a 31,305 millones de pesos, lo cual representa un incremento aproximado de un 35 por ciento. Para más información véase RAMOS, Rolando, “Aumentó 29,652 mdp presupuesto de fuerzas armadas” en *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Aumento-29652-mdp-presupuesto-de-fuerzas-armadas-20180102-0078.html> Consultado el 18 de diciembre de 2018.

⁶² Para finales de 2012 la Policía Federal estaba compuesta por 37'331 elementos, de los cuales 27'261 son parte de su fuerza de tarea, es decir, son activos disponibles para labores de seguridad mientras que el resto se encargan de labores burocráticas y otras indispensables para el funcionamiento de la institución. Dicha cifra es prácticamente la misma para finales de 2018. Para más información véase MONROY, Jorge, “Policía Federal, con un estado de fuerza de 27,261 elementos”, en *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Policia-Federal-con-un-estado-de-fuerza-de-27261-elementos-20181227-0091.html> Consultado el 18 de diciembre de 2018.

A pesar de que al inicio de su sexenio el presidente Enrique Peña Nieto propuso la sustitución de las fuerzas armadas de labores de seguridad pública para ser reemplazados gradualmente por miembros de la Gendarmería Nacional, un cuerpo de seguridad civil pero con formación castrense, ésta propuesta sería rápidamente descartada para perderse éste cuerpo como una de las divisiones de la Policía Federal y prevalecer el uso de militares para estas tareas.

El clímax de ésta estrategia se presentaría con la presentación y posterior aprobación de la Ley de Seguridad Interior, con la cual se pretendía dar un marco jurídico a la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, ampliando para ello los escenarios de lo que se entiende como amenazas para la seguridad nacional y posibilitando al sector castrense para que participe directamente no sólo en tareas dirigidas a la prevención del delito, también para que realizara funciones de inteligencia e incluso de intervención en la contención de protestas sociales, si éstas no se consideran como pacíficas. Entre los problemas de fondo de la Ley de Seguridad Interior, colectivos como Seguridad sin guerra, denunciaban la amplitud de facultades que dicha ley le confería a militares y la ausencia de contrapesos reales que permitieran limitar su actuación. Además, la ambigüedad con la que estaba redactada la ley, hacía que temas como el uso debido de la fuerza y el respeto a los derechos humanos, fueran mas que estricto, discrecional; es decir, quedarán prácticamente a criterio de los cuerpos militares.

A pesar de las fuertes críticas de académicos, organizaciones civiles y defensores de derechos humanos, la Ley de Seguridad Interior, fue aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017. No obstante, inmediatamente fueron presentadas acciones de inconstitucionalidad en su contra ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre otras cosas, se señalaba que el Congreso de la Unión no contaba con facultades para legislar en materia de seguridad interior, además de invadir los campos de competencia de los estados, los municipios y de la Ciudad de México.

El 15 de noviembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior.⁶³ Entre los argumentos presentes en dicha resolución, se menciona que a través de la mencionada ley, se pretendía hacer pasar como tareas de seguridad interior labores de seguridad pública, las cuales, de acuerdo con la constitución, deben ser desempeñadas de manera exclusiva por corporaciones civiles.

Esto podría llevar a que las funciones de la Policía fueran absorbidas enteramente por las fuerzas armadas; es decir, militares realizando detenciones, cateos, intervención de comunicaciones privadas, arraigos, entre otras cosas, lo cual sin duda pondría en riesgo los derechos humanos de la población. Por otra parte, la ley fallaba en respetar las competencias de los distintos ámbitos de gobierno concentrando de manera exclusiva el control sobre la emisión de las Declaratorias de Protección a la Seguridad Interior el ejecutivo federal. Mediante estas Declaratorias se habilita la intervención del fuerzas armadas en un territorio determinado durante un periodo de tiempo que debe tener como límite un año, pero que puede ser prorrogable indefinidamente si las condiciones que dieron origen a la Declaratoria persisten.⁶⁴

Si bien, como se ha mencionado, la Ley de Seguridad Interior fue invalidada por la Corte, el que se estructurara con esos alcances en favor de las fuerzas armadas y se aprobara por el Congreso de la Unión a pesar de múltiples protestas de la sociedad civil en su contra, permite ilustrar la forma en la que se concebía la estrategia de seguridad durante el sexenio de Enrique Peña Nieto: dejar la seguridad pública en manos de militares.

⁶³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas*.

⁶⁴ *Ley de Seguridad Interior*, artículos 11 a 16.

D. Balance de la estrategia de Seguridad Pública en México 2006-2018: el presente del sector

El informe 2017/18 de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en México, puede sintetizar de manera bastante acertada los resultados de la estrategia de seguridad pública de la última década:

La violencia aumentó en todo México. Las fuerzas armadas seguían llevando a cabo labores habituales de la policía. Continuaron las amenazas, los ataques y los homicidios contra periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos; los ciberataques y la vigilancia digital eran especialmente habituales. Las detenciones arbitrarias generalizadas seguían derivando en torturas y otros malos tratos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Persistía la impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional.⁶⁵

En los resultados de la estrategia de seguridad pública iniciada a finales de 2006 y caracterizada por el rol protagónico de las fuerzas armadas, se puede observar un aumento en prácticamente todos los indicadores relacionados con la violencia en el país, en comparación a datos previos a aquel momento.

De la misma manera, el que las fuerzas armadas asumieran labores de manera permanente relacionadas con seguridad pública, y el contacto directo con la población civil, aunada a su falta de adiestramiento para tales fines, ha llevado a un significativo aumento al número de violaciones a los derechos humanos producidas por militares. Un dato revelador es el número de quejas recibidas por Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de las fuerzas armadas. Hasta el año 2006, la Comisión recibía un promedio de 190 quejas por año, cifra que tuvo un aumento significativo al ubicarse en promedio de 1075 quejas durante los últimos años, a partir de la intervención de las fuerzas militares en acciones de seguridad.

⁶⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2017/2018 La situación de los derechos humanos en el mundo*, Reino Unido, 2018. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF> Consultado el 14 de diciembre de 2018.

Tres indicadores permiten comprender de manera certera, los resultados de la estrategia de seguridad pública implementada a partir de 2006, la cual como se ha mencionado, se enfoca en combatir los grupos que se identifican como delincuencia organizada, particularmente los involucrados con el narcotráfico, a través del combate frontal mediante el uso de las fuerzas armadas. Estos indicadores son el número de homicidios dolosos, de desaparecidos y de víctimas de tortura, los cuales además por una parte muestran el nivel de violencia y, por otra, las violaciones a los derechos humanos cometidos por autoridades involucradas en tareas de seguridad.

Sobre la tasa de homicidios, el sexenio de Vicente Fox Quezada cerró con un total de 49'862 privaciones a la vida, las cuales aumentarían un 144 por ciento al registrarse 121'683 muertes violentas en el periodo de Felipe Calderón Hinojosa. La estrategia que, como se ha comentado, se agudizaría los siguientes seis años tendría como consecuencia el que 156'000 personas fueran víctimas de homicidio durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶⁶

Por otra parte, vale la pena rescatar las cifras relacionadas con la desaparición forzada, entendiendo esta como la privación de la libertad a cargo de elementos del Estado o personas que actúan con la autorización de este, aunado a la negación u ocultamiento de su paradero.⁶⁷

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el registro de personas desaparecidas en México pasó de 314 personas en el año 2006 a 34656 para inicios de 2018. De 2007 a 2017 el incremento anual en promedio de personas desaparecidas fue de casi 3500, alcanzando su punto mas alto en el año 2016 con 4745 personas reportadas como

⁶⁶ SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf> Consultado el 15 de diciembre de 2018.

⁶⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*.

desaparecidas. De estas desapariciones, al menos cerca de 2000 fueron denunciadas como presuntas desapariciones forzadas. Durante el periodo referido, la Procuraduría General de la República inició 723 investigaciones por este delito, mientras que las procuradurías estatales recibieron en conjunto 1197 denuncias.⁶⁸

Acerca de la tortura, en el año 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, presentó un informe en el que mostraba de manera inobjetable la presencia generalizada de la tortura y de malos tratos a través de los cuerpos de policías y militares en México. Para el año 2017 realizó un informe de seguimiento en el que reiteró sus conclusiones anteriores al observar que la situación no sólo se mantenía, sino que además se podían observar aumentos en las cifras de denuncias por tortura, lo cual se relacionaba directamente con la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Sobre el uso de la tortura, el relator señala que “esta es comúnmente usada para la obtención de confesiones o como método de castigo. Entre los métodos de tortura se aplican la asfixia, violencia sexual, descargas eléctricas, amenazas de muerte, palizas, y tortura psicológica.”⁶⁹

Datos de Human Rights Watch señalan que para junio de 2017 la Procuraduría General de la República, contaba con 4390 investigaciones activas sobre tortura y abusos físicos durante la detención,⁷⁰ cifra que si bien ya por si misma puede ser alarmante, no se acerca remotamente a la cifra negra de todos los casos de tortura que no llegan a ser denunciados. Tan sólo entre 2015 y 2016 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señaló que se registraron 16821 hechos

⁶⁸ GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio y CHÁVEZ VARGAS, Lucía Guadalupe, “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”, en *Revista Cultura de la Legalidad no. 14*, Madrid, 2018.

⁶⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México*, ONU, 2017. Pp. 6.

⁷⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, *Informe México Eventos de 2017*, disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310> Consultado el 17 de diciembre de 2018.

relacionados con ésta práctica, a través de recuperar las quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos nacional y estatales.⁷¹

La intervención de las fuerzas armadas y en general, el atender la función de seguridad con un enfoque militar, ha producido que las corporaciones federales encargadas de estas tareas se vean inmiscuidas en múltiples atropellos en contra de la ciudadanía. Muestra de ello, son las Recomendaciones por violaciones graves emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales constatan hechos en los que miembros de las fuerzas armadas y cuerpos policiacos han vulnerando derechos humanos de la población civil, con actos como detenciones arbitrarias, tortura, violencia sexual, cateos ilegales, desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias. Si bien, la presencia de este tipo de actos es cada vez mas frecuente, hay hechos que debido a su magnitud y crudeza han adquirido una especial trascendencia, sobre los cuales también se ha pronunciado la Comisión. Entre ellos se puede señalar el caso Tlatlaya en el Estado de México, durante 2014, en el cual 22 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional;⁷² el caso Iguala en el mismo año, en el que 43 normalistas de Ayotzinapa fueron víctimas de desaparición forzada con la participación de autoridades municipales y militares;⁷³ el caso de Apatzingán en Michoacán, en el que se registró uso excesivo de la fuerza en contra de cinco personas y una ejecución extrajudicial por integrantes de la Policía Federal en 2015;⁷⁴ Tanhuato, también en Michoacán con la ejecución

⁷¹ INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de los derechos humanos, México, 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/derechos2017_Nal.pdf Consultado el 17 de diciembre de 2018.

⁷² COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 51/2014*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/REC_2014_051.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.

⁷³ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 15VG/2018*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.

⁷⁴ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 3VG/2015*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_003.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.

arbitraria de 22 personas y tortura a otras dos en 2016 por la misma corporación;⁷⁵ y el caso Palmarito en Puebla durante 2017, con la ejecución arbitraria de 2 personas, el trato cruel a 10 personas y la retención arbitraria de 13 personas, por el ejército.⁷⁶

A lo expuesto en estas recomendaciones se le debe añadir la probada participación de autoridades militares y policíacas en violaciones de derechos humanos por instancias internacionales. En particular, se pueden destacar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que ha fallado en contra del Estado mexicano. Destaca el ya paradigmático caso de Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, desaparecido en Guerrero en 1974 por militares;⁷⁷ el caso Rosendo Cantú y otra vs. México, por violación sexual y tortura por miembros del ejército en 2002;⁷⁸ y el caso Fernández Ortega y otros vs. México, en el mismo año por violación sexual a una mujer proveniente de agentes militares.⁷⁹

Para retratar lo acontecido en el país durante la última década, es relevante señalar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida el 28 de noviembre de 2018 sobre el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Esta sentencia versa acerca de la desaparición forzada de tres personas por militares en el estado de Chihuahua durante el año 2009.

⁷⁵ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 4VG/2016*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.

⁷⁶ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 12VG/2018*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_012.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.

⁷⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

⁷⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

⁷⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de mayo de 2011.

En ella se retoman otras previamente emitidas por la Corte así como resoluciones de Comités de Naciones Unidas, para señalar lo contraproducente que puede resultar el uso de cuerpos militares para tareas de seguridad pública, y reitera la importancia de que el Estado adopte un enfoque de seguridad ciudadana a cargo de instituciones civiles:

Adicionalmente, sobre este tema se han pronunciado el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, conjuntamente los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Dichos organismos y procedimientos especiales internacionales coinciden en señalar en que la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.⁸⁰

La misma sentencia, apunta los casos y la forma en la que cuerpos militares podrían intervenir en tareas de seguridad, subrayando en todo momento que sólo se debe hacer uso de ésta vía en última instancia:

En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018. Párrafo 181.

- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁸¹

Esta sentencia es trascendente pues se sintetizan de manera clara las críticas que se han hecho a la militarización de la seguridad pública en años recientes. Se establece entre otras cosas el carácter excepcional que debe de tener la participación de militares en tareas de seguridad, además de los contrapesos y medios de regulación que deben estar presentes en su actuación, así como su subordinación a instancias civiles.

Como se ha mostrado en el presente apartado, la intervención de las fuerzas armadas en funciones de seguridad, ha tenido como resultado -de acuerdo a las cifras señaladas- el aumento de la violencia, de delitos y de violaciones a los derechos humanos relacionados a la actuación militar. Además, en el presente capítulo hasta ahora se ha descrito como el enfoque de seguridad pública ha funcionado únicamente de manera reactiva, respondiendo con mayor violencia ante hechos delictivos, pero sin atender las causas. No obstante, para tener un panorama integral, es necesario exponer también el contexto económico y social, pues a partir de esto se pueden conocer y comprender las causas que han originado el aumento en la criminalidad del país. El siguiente apartado presentará un acercamiento a la situación económica del país durante las últimas décadas y el impacto social que ésta ha producido.

⁸¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018. Párrafo 182.

II. Seguridad y desarrollo económico: contexto económico de México

Paralelamente al modelo de seguridad que se ha implementado en el país durante las últimas décadas, es necesario examinar la situación económica de México, pues como se ha desarrollado previamente, la seguridad humana es multidimensional, por lo que no basta con conocer sólo lo referente a los enfoques utilizados con el objetivo de procurar la seguridad personal, también se debe incorporar un acercamiento a las condiciones de vida de la población a través del desarrollo nacional. Esto servirá como telón de fondo para comprender los diversos rubros que abarca la seguridad humana, pues en muchos casos están directamente ligados con el desarrollo económico.

El desarrollo es entendido como un proceso permanente en el cual el Estado debe buscar el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Armando Hernández, señala que el desarrollo en estos términos puede integrarse de factores sociales, políticos y económicos, así como también contemplar el grado de infraestructura y tecnología.⁸²

Si bien, como se ha mencionado el término desarrollo tiene una connotación integral que incluye múltiples factores, diversos autores coinciden en posicionar a la economía como el eje rector del mismo, sin que esto necesariamente deba reducir a un análisis de indicadores macroeconómicos.

Para la presente investigación, es necesario examinar el desarrollo económico como un medio que permita mejorar los niveles de vida de la población y, por ende, tenga impacto sobre el desarrollo social. En el caso del México contemporáneo se pueden identificar dos grandes paradigmas de desarrollo: la desarrollista o modelo nacionalista, y la era neoliberal.

⁸² HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006.

El período del modelo desarrollista abarca desde 1950 hasta 1982, y se caracteriza por el fuerte impulso que se le da a la industrialización y modernización del país. Con una importante participación del Estado en la dirección de la economía, el crecimiento de la actividad manufacturera nacional y la sustitución de importaciones, se produjeron importantes incrementos en el Producto Interno Bruto -de 6.6.% promedio anual durante el periodo referido-, lo cual redundó en estabilidad y desarrollo económico.⁸³ Estas condiciones económicas permitieron la formación y consolidación de un Estado de Bienestar en México, pues si bien el crecimiento financiero era constante, esto no implicaba necesariamente el mejoramiento en las condiciones de vida de la población, por lo cual el Estado comenzó a intervenir también activamente en la realización de políticas públicas que pudieran compensar los desequilibrios producidos por el sistema o, en otras palabras, la desigualdad económica de la población.

Este modelo se mantendría de manera exitosa hasta la década de los setenta, cuando disminuye su dinamismo y la economía mexicana comienza a enfrentar importantes estragos como el aumento de la inflación, la caída del valor del peso y el incremento de la deuda pública. Si bien, durante el período mencionado se enfrentarían diversas crisis económicas por distintos factores, sin duda la más profunda sería la producida entre 1981 y 1982. Durante los últimos años de la gestión del entonces presidente José López Portillo, el precio del petróleo -columna vertebral de la economía del país en aquel momento- sufre un importante descenso debido a factores internacionales, por lo cual se dejan de percibir miles de millones de dólares y se inicia una espiral de eventos que aunados a una pésima gestión financiera terminarían una crisis económica.

Durante la llamada *crisis de la deuda*, se produjo un aumento en las tasas de interés, fuga de capital privado, depreciación de la moneda nacional y un acelerado incremento de la deuda pública. Una vez agotadas las reservas económicas del Banco de México, el país declara a la banca internacional la moratoria involuntaria de pagos, con lo cual reconoce que es incapaz de continuar cumpliendo con sus obligaciones financieras frente a sus acreedores.

⁸³ GRACIDA, Elsa M., *El desarrollismo*, UNAM, México, 2004.

En medio de una situación económica insostenible, asume la presidencia del país Miguel de la Madrid Hurtado, quien reprueba el proyecto económico nacionalista impulsado por sus predecesores e impulsa un viraje hacia un modelo de corte neoliberal.⁸⁴ Su gobierno envía a una delegación a negociar la deuda del país a Estados Unidos, la cual termina aceptando las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro, las cuales posteriormente serían bautizadas como Consenso de Washington, pero que en esencia retomarían la doctrina económica expuesta por Milton Friedman y Friederich von Hayek conocida como neoliberalismo.

Entre los pilares del modelo neoliberal que fueron adoptados por la economía mexicana, se promueve la reducción del gasto público, particularmente del gasto social; la disminución del aparato estatal, específicamente de las empresas públicas con lo cual se impulsa la privatización de éstas; la desregulación de la actividad económica, para lo cual el Estado debe pasar de un papel activo a uno pasivo en la economía, participando como mero garante del correcto funcionamiento del mercado; la apertura a la inversión extranjera para lo cual la legislación de muchas actividades cuya participación estaba restringida a capital nacional es modificada; en el mismo sentido, la firma de tratados de libre comercio, que permitan el tránsito sin restricciones de mercancías; la desregulación del servicio de la banca; y la autonomía del Banco de México, el cual deja de depender del ejecutivo federal.⁸⁵

A partir de éste viraje en el rumbo económico del país, los resultados han sido contrastantes respecto al período anterior. De acuerdo con Carlos Tello,⁸⁶ los resultados que ha producido la implementación de dicho modelo en México son:

1. Crecimiento económico deficiente (entre 1982 y 2018 el aumento promedio anual del Producto Interno Bruto fue de 2%).

⁸⁴ ÁVILA, José Luis, *La era neoliberal*, Océano, México, 2006.

⁸⁵ TELLO, Carlos y CORDERA, Rolando, *La disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 2011.

⁸⁶ TELLO, Carlos, *Sobre la Desigualdad en México*, UNAM, México, 2009.

2. Aumento de la población en situación de pobreza.
3. Precarización de las condiciones de vida.
4. Privatización de las empresas públicas.
5. Abandono del sector agrícola y rural.
6. Reducción de ingresos fiscales.
7. Focalización de programas sociales.
8. Reducción del gasto público en materia social.
9. Concentración de la propiedad y de la riqueza (de acuerdo con la organización Oxfam, el 1% de la población más rica concentra el 28% de los recursos económicos del país⁸⁷).
10. Aumento de la desigualdad.

Tan sólo en éste último rubro, el Panorama Social de América Latina 2016 elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, señala que para México el coeficiente de Gini (indicador para representar la desigualdad en el ingreso, donde 0 representa ausencia de desigualdad, mientras que 1 significa desigualdad total) es de 0.46, y si se utiliza el mismo indicador para medir la desigualdad en la riqueza, el índice aumenta hasta 0.79,⁸⁸ lo cual evidencia el enorme grado de desigualdad en el cual se encuentra inmersa la población del país.

Como puede apreciarse, los resultados de la implementación del modelo de economía neoliberal han sido devastadores para la población y para el propio desarrollo del país. Es importante no perder de vista el panorama económico, pues de éste dependerán diversos rubros que se abordarán mas adelante no sólo económicos, también políticos y sociales.

En el presente capítulo se ha expuesto un breve recorrido a dos aspectos que son fundamentales para comprender la viabilidad del modelo de seguridad humana en México. Por una parte, se

⁸⁷ OXFAM, *Una Economía para el 99%, Informe 2017*. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf Consultado el 3 de enero de 2019.

⁸⁸ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama Social de América Latina 2016*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf Consultado el 3 de enero de 2019.

revisó el modelo de seguridad pública, el cual además de centrarse únicamente en la integridad personal física, ha servido como discurso para reprimir a la población en diversos momentos algunos de los cuales se hizo un breve recuento. Además, dicho modelo se ha agudizado durante la última década al prácticamente dejar estas funciones a cargo de las fuerzas armadas. Por otra parte, se mostró un acercamiento a la situación económica con énfasis en la actualidad, y su relación con el desarrollo. En el siguiente capítulo se partirá de estos elementos con el fin de explorar y comprender la aplicabilidad en México de las dimensiones presentes en el enfoque de seguridad humana, a través de los objetivos de desarrollo sostenible y los indicadores que los componen.

CAPÍTULO TERCERO

EL AVANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO COMO VÍA HACIA LA SEGURIDAD HUMANA

“Como a nuestros antepasados, nos abruma los temores que emanan del amplísimo hueco que separa la grandiosidad del desafío de nuestras nimias y pobres herramientas y recursos”

Zygmunt Bauman

I. La seguridad humana y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

A partir de su surgimiento en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, el concepto de Seguridad Humana ha ido creciendo con el fin de hacerlo más específico e integral. Naciones Unidas ha nutrido los alcances de la seguridad humana, a través de la elaboración de diversos informes y la construcción de redes para darle seguimiento y adaptarlo a las amenazas tradicionales y emergentes.

Los primeros países en incorporar a sus discursos oficiales el enfoque de seguridad humana fueron los de mayores niveles de desarrollo, como Canadá quien en 1996 lo reconoció como eje orientador de sus políticas, al cual posteriormente se añadirían Japón y en menor medida Estados Unidos -principalmente por considerar que podría implicar comprometer su política estratégica internacional-.

Para 1999 se establecería el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana, gracias a una colaboración liderada por el gobierno de Japón. Paralelamente, en ese mismo año se crearía la Red de Seguridad Humana, a iniciativa de Noruega y Canadá como una forma de “promover la formación de una red internacional que promoviera la protección de las personas y para ello, ambos países, invitaron a otros a integrarse y tratar en conjunto algunos problemas

nuevos y emergentes relacionados con la seguridad humana”⁸⁹. Los integrantes de esa red serían en un primer momento Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Holanda, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Suiza, Tailandia, y contarían con la participación como observador de Sudáfrica. En 2012 se sumaría a la Red Panamá.

La Red no tiene un país sede ni una presidencia permanente, ya que ésta se va rotando anualmente entre los países integrantes, siendo ocupada hasta el momento de la siguiente forma: Austria (2002-2003 y 2014-2015), Canadá (2004-2005), Chile (2001-2002 y 2013-2014), Eslovenia (2006-2007 y 2016-2017), Grecia (2007-2008), Irlanda (2008-2009), Jordania (2012-2013), Mali (2003-2004), Noruega (1998-1999), Suiza (1999-2000 y 2011-2012), Tailandia (2005-2006 y 2015-2016) y Panamá (2017-2018).⁹⁰

Entre los avances de la Red destacan el posicionar temas como la prohibición y el desarme de minas terrestres, el control sobre armas ligeras, el uso de niños y niñas en conflictos bélicos, las transiciones en países post conflictos armados. Además ha fortalecido el debate sobre las amenazas emergentes a través del trabajo especializado de centros de estudio en los distintos países sedes, generando material sobre derechos humanos y seguridad humana.⁹¹

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas establece con la participación de numerosos países los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales se alineaban a los principios de la seguridad humana al buscar eliminar el temor y la miseria de la humanidad.⁹²

⁸⁹ DI NOCERA GARCÍA, Enzo, “Génesis y evolución del concepto de seguridad humana en la posguerra fría” en *Revista Política y Estrategia No. 97*, Santiago de Chile, 2005. Pp. 55.

⁹⁰ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Human Security Network*. Disponible en http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/human_security_network/ Consultado el 29 de enero de 2019.

⁹¹ KRAUSE, Keith, Building the Agenda of Human Security: “Policy and Practice within the Human Security Network”, en *International Social Science Journal september 2008*, UNESCO, 2008.

⁹² Para más información léase el Capítulo Primero, en el cual se desarrollaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Un año después se crearía la Comisión sobre Seguridad Humana, con el objetivo de promover la adhesión y comprensión del concepto. Para 2003, dicha Comisión emitiría el informe “Seguridad Humana, ahora” con el cual se ampliarían y precisarían los alcances del término y sus dimensiones. Ese mismo año tomaría la estafeta de la Comisión, la Junta Consultiva de Seguridad Humana, constituyéndose como un grupo asesor independiente del Secretario General.

En los siguientes años se establecerían organismos y se emitirían resoluciones por parte de la Organización de las Naciones Unidas para darle seguimiento a este enfoque. En 2004 se crea la Dependencia de Seguridad Humana en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y en 2006 se forma el grupo Amigos de la Seguridad Humana, en el cual participan Estados y organizaciones interesadas en promover la adopción del término y del que México si bien no formaría parte de manera formal, serviría como anfitrión para la realización de foros.⁹³

Los Informes del Secretario General A/64/701⁹⁴, A/66/763⁹⁵ y A/68/685⁹⁶, emitidos en 2012 (los dos primeros) y 2013 respectivamente, han tenido como objetivo el recuperar las visiones e inquietudes de los distintos Estados miembros de Naciones Unidas con el fin de incorporarlas y

⁹³ FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York, 2012.

⁹⁴ NACIONES UNIDAS, *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio – Seguridad humana (A/64/701)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/701> Consultado el 29 de enero de 2019.

⁹⁵ NACIONES UNIDAS, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre la seguridad humana (A/66/763)* Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/763> Consultado el 29 de enero de 2019.

⁹⁶ NACIONES UNIDAS, *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre la seguridad humana (A/68/685)* Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/685> Consultado el 29 de enero de 2019.

homologar el concepto de seguridad humana. En el mismo sentido, la Asamblea General ha generado los seguimientos A/RES/66/290⁹⁷ y A/RES/64/291⁹⁸.

Una vez concluido el plazo propuesto para el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas establece la Agenda 2030, la cual se erigiría como pilar para la consolidación de la seguridad humana al retomar los principios de este enfoque: libertad para vivir sin temor, libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir con dignidad.⁹⁹

La Agenda 2030 está integrada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales ya fueron expuestos en el Capítulo Primero y se retomarán en el siguiente, pero en síntesis, buscan a través de 169 metas erradicar el hambre, la pobreza, la enfermedad, la desigualdad y la violencia, así como promover una educación de calidad, energías renovables, cuidado del medio ambiente y sociedades más pacíficas.

México suscribió en 2015 los Objetivos y el 26 de abril de 2017 instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual cuenta con la participación de funcionarios federales y estatales, y con el cual se pretende dar seguimiento a los Objetivos y emitir criterios que permitan orientar el gasto público y las políticas públicas en los distintos ámbitos de gobierno.

Para el presente capítulo, se propone hacer una revisión de los principales indicadores económicos, políticos y sociales contemplados en los objetivos de desarrollo sostenible para cada

⁹⁷ NACIONES UNIDAS, *Seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre la seguridad humana (A/RES/66/290)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/290> Consultado el 29 de enero de 2019.

⁹⁸ NACIONES UNIDAS, *Seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre la seguridad humana (A/RES/64/291)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/291> Consultado el 29 de enero de 2019.

⁹⁹ FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, *La consecución de la agenda 2030*, ONU, Nueva York, 2018. Disponible en <https://www.un.org/humansecurity/es/agenda-2030/> Consultado el 29 de enero de 2019.

una de sus metas y su respectivo cumplimiento por el Estado mexicano, para determinar paralelamente que tanto se ha avanzado en erradicar las amenazas que plantean los pilares del enfoque de seguridad humana en el país.

II. Las dimensiones de la seguridad humana a través del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México

En este apartado se retomarán las dimensiones de la seguridad humana y se vincularán con los objetivos de desarrollo sostenible que podrían permitir su consolidación. Es importante señalar que la siguiente relación entre dimensiones y objetivos se hará únicamente con fines didácticos por ser así conveniente para la presente investigación, y no corresponde a una agrupación oficial realizada por Naciones Unidas. Esto debido a que como se ha remarcado en diversas ocasiones, tanto las dimensiones de la seguridad humana como los objetivos de desarrollo sostenible están interrelacionados entre sí, es decir, para el cumplimiento de uno es necesario garantizar el resto.

Se exponen entonces las distintas dimensiones de la seguridad humana y se agrupan en cada una de ellas los objetivos de desarrollo sostenible que coinciden en sus fines con ellas. Para cada caso se retoman los principales indicadores en la materia, principalmente elaborados por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI por sus siglas), por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval por sus siglas) y por dependencias de la administración pública federal, con el fin de mostrar un breve panorama de la situación en el país de los distintos rubros, particularmente durante la gestión 2012-2018. También se revisan las estrategias para cada uno de los rubros, manifestadas en la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. Además, se examina el marco jurídico nacional con el propósito de conocer si éste se ha adecuado con las disposiciones emanadas de los objetivos. Por último, es importante advertir que esto es únicamente un análisis parcial por dos razones: se contemplan solamente los que se consideran son los indicadores más relevantes y porque el plazo para los Estados para cumplir con los compromisos establecidos en la Agenda 2030, concluye

justamente en ese año, sin embargo, el analizar el punto de partida y las estrategias para su implementación permitirán realizar una aproximación hacia la factibilidad de lograr el alcance de las metas propuestas.

A. Seguridad Económica

La primera de las dimensiones en análisis es la de seguridad económica, la cual busca erradicar a la pobreza como amenaza a través de asegurar un ingreso económico básico que provenga de un trabajo productivo o, si esto no fuese posible, de algún programa público de manera excepcional. A ésta dimensión se le puede relacionar con diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como son el 1, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”; el 8, “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”; el 9, “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”; el 10, “Reducir la desigualdad en y entre los países”; y el 12, “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”.

A nivel legal, el marco jurídico mexicano prevé en diversos ordenamientos disposiciones encaminadas a dichos propósitos, lo cual puede observarse con claridad desde el propio texto constitucional, que en su artículo 25 señala que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.¹⁰⁰

¹⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 25.

Contrario a ello, la situación del país dista mucho de alcanzar esas metas. Tal y como fue expuesto en el capítulo previo, la implementación del modelo de economía neoliberal en el país tuvo como resultado el crecimiento de la pobreza y de la desigualdad. Sobre esto último, de acuerdo con datos de Oxfam México, el 1% de la población más rica del país concentra el 40% de los recursos económicos, mientras que el 50% de la población más pobre, se disputa el 3.5%.¹⁰¹ El mismo informe da cuenta del aumento de la población en pobreza paralelo al incremento de personas con fortunas de más de mil millones de dólares en México. Los niveles de desigualdad dentro de México, impactan directamente en la desigualdad del país con otros del mundo y particularmente de América del Norte, lo cual explica en gran medida fenómenos como la migración hacia Estados Unidos.

Los datos sobre la pobreza van en el mismo sentido. De acuerdo con Coneval para el año 2016, el 42.6% de la población, es decir, 53.4 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, de las cuales 9.4 millones estaban en condiciones de pobreza extrema.¹⁰² Por otra parte, si bien las tasa de desocupación fue de 3.6% para diciembre de 2018 -manteniéndose dentro de los parámetros considerados como económicamente estables- el 59.4%, de la población se encuentra trabajando dentro de la informalidad, es decir, sin estar registrados como trabajadores por sus empleadores y sin acceso a instituciones de seguridad social.¹⁰³

Partiendo de este diagnóstico que considera los pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible citados, lo siguiente es revisar cuál fue la estrategia de la gestión que concluyó en el año 2018 para revertir la situación descrita. En materia de combate a la pobreza, el principal programa implementado es Prospera, un programa de inclusión social que tiene como fin el fomentar el

¹⁰¹ ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam México, 2015. Disponible en: https://www.oxfam.mx/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf Consultado el 25 de enero de 2019.

¹⁰² CONEVAL, *Medición de la pobreza en México*, México, 2016. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> Consultado el 25 de enero de 2019.

¹⁰³ INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> Consultado el 25 de enero de 2019.

bienestar económico, la inclusión financiera, productiva y laboral. El programa que hasta 2018 se encontraba dirigido a beneficiar a 8 millones de personas, fue severamente cuestionado en diversas ocasiones principalmente por estar altamente focalizado, y no tomar en cuenta a todas las personas que se encuentran en situación de pobreza. Además, los recursos asignados a su implementación fueron calificados como insuficientes para atender las necesidades de la población objetivo. Lejos de presentar avances significativos en el combate a la pobreza, Prospera no ha logrado resultados al mantener a sus beneficiarios dentro del denominado ciclo de pobreza.¹⁰⁴

En el ámbito laboral, al menos en el discurso los esfuerzos se orientaron hacia el crecimiento de Pequeñas y medianas empresas, aunque sin resultados significativos debido principalmente a la falta de apoyos y créditos gubernamentales. Más bien, lo que en realidad se favoreció durante la gestión 2012-2018 fue la flexibilización laboral con el fin de volver el mercado mexicano más atractivo para capitales extranjeros, aún cuando esto significaba generar empleos de mala calidad y sin estabilidad laboral.

La ya citada Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018, da cuenta de ello. A pesar que durante de la gestión 2012-2018 hubo un aumento en la ocupación (incluida la formal e informal) el poder adquisitivo disminuyó, es decir, factores como la inflación mermaron el salario real de los trabajadores.¹⁰⁵

Además se debe señalar el papel del salario mínimo, que de 1982 a 2018 creció a un ritmo promedio anual de 5%, lo cual se ha traducido en la insuficiencia para adquirir la canasta básica, que a la vez impacta en perpetuar la pobreza de un sector importante de la población, si se toma en cuenta que al menos 8 millones de personas perciben un ingreso de este tipo.

¹⁰⁴ JARAMILLO-MOLINA, Máximo Ernesto, “El fin de PROSPERA: ¿Primero los pobres? en *Animal Político*, 6 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2019/02/06/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/> Consultado el 9 de febrero de 2019.

¹⁰⁵ Op. Cit.

El balance sobre ésta dimensión refleja la enorme distancia y los prácticamente nulos avances en la materia, al mantenerse una profunda desigualdad y las condiciones precarias y marginales en las que se encuentra la mayor parte de la población. El escenario laboral va en el mismo sentido al favorecer las condiciones de grandes empresas aún a costa de la estabilidad del trabajador y al no generar estímulos que permitan formalizar aquellos empleos que no tienen acceso a seguridad social.

B. Seguridad Alimentaria

La siguiente dimensión de la seguridad humana es la alimentaria la cual tiene como meta la ausencia de amenazas como la hambruna y la desnutrición, buscando en todo momento el inmediato acceso a alimentos de calidad y nutritivos, por lo que se relaciona directamente con el Objetivo 2 “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

A pesar de que la constitución mexicana ya considera en su artículo 4º el derecho de toda persona a contar con alimentación nutritiva, suficiente y de calidad garantizada por el Estado, la realidad del país no podría distar más. 27 millones de personas viven en pobreza alimentaria y 12.5% sufre desnutrición crónica.¹⁰⁶

Sobre el primer punto del Objetivo en análisis, en México el 23.3% de la población del país se encuentra en pobreza alimenticia, es decir, es incapaz de satisfacer sus necesidades de alimentación. Los sectores mas afectados son la población indígena, las personas con

¹⁰⁶ THE HUNGER PROJECT MÉXICO, *Datos de hambre y pobreza*. Disponible en: <https://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/> Consultado el 23 de enero de 2019.

discapacidad y niños, niñas y adolescentes, con el 30.5%, 27.9% y 23.% de pobreza alimentaria para cada grupo respectivamente¹⁰⁷.

Acerca de mejorar la nutrición, se presentan dos problemas: desnutrición, principalmente infantil, y obesidad. En 2016, el 12.4% de personas de menos de cinco años de edad presentaban problemas de desnutrición crónica, con efectos adversos para el desarrollo de su crecimiento. En el mismo periodo, el 33.3% de niñas y niños de entre 5 y 12 años tenían obesidad o sobrepeso, mientras que el porcentaje para adolescentes se elevaba a 36.3% y para adultos a 71.2%, cifras que colocan al país en los primeros lugares de obesidad a nivel mundial.¹⁰⁸

Para el tema del desarrollo del campo, es necesario contextualizar y traer de vuelta lo relatado en el Segundo Capítulo, con los efectos negativos ocasionados por la implementación del neoliberalismo en el país. El campo sufrió un marcado deterioro, al abandonarse su desarrollo y no implementarse correctamente mecanismos que pudieran mejorar sus procesos y proteger a sus trabajadores. Uno de los datos más reveladores al respecto es el que de las 5.3 millones de unidades de producción agropecuarias en México, el 73% se mantengan apenas en niveles de subsistencia y con casi nulo ingreso al mercado.¹⁰⁹ Además, el país ha pasado de ser un país exportador a ser uno importador, incapaz de satisfacer si quiera la demanda alimenticia de su propia población. Tan sólo en el campo de las semillas, para 2017 se importaba el 84% de arroz, 31% de maíz 94% y 98% de soya, de acuerdo con datos del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹¹⁰

¹⁰⁷ MÉXICO AGENDA 2030, *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030*, México, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf Consultado el 23 de enero de 2019.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ OLGUÍN, Miguel, “El campo en México, un sector abandonado” en *UNAM Global*. Disponible en: http://www.unamglobal.unam.mx/?p=7506&fb_comment_id=1202137363210020_1206204872803269 Consultado el 23 de enero de 2019.

Las estrategias gubernamentales que se han empleado durante los últimos años para combatir el rezago en el que se encuentra el país y alcanzar la meta que conduzca a la seguridad alimentaria han sido infructuosas. Respecto a la pobreza alimenticia, la principal política pública ejecutada durante el periodo de gobierno 2013-2018 fue la denominada Cruzada Nacional contra el Hambre, en la que se seleccionó una población objetivo de 7.01 millones de personas en situación de pobreza extrema por alimentación, y entre sus fines se encontraban el erradicar el hambre con una alimentación nutritiva y adecuada y erradicar la desnutrición infantil.¹¹¹

Sin embargo, de acuerdo con la evaluación del programa realizada por la Auditoría Superior de la Federación, este fracasó en su objetivo de erradicar la pobreza alimentaria en el país, al sólo atender de manera eficiente las carencias de 8 mil personas, de las más de 7 millones que tenía como fin.¹¹²

El otro programa importante en la materia que se impulsó durante el sexenio que concluyó en 2018, fue el de Comedores Comunitarios, el cual a través de la instalación de estos espacios pretendía repartir raciones alimenticias a medio millón de personas en pobreza alimentaria. Empero, la propia Auditoría Superior de la Federación acreditó serias deficiencias en su operación, al no comprobar que se ofrecieran alimentos que cumplieran con los requerimientos mínimos nutritivos, así como no contar con un padrón que garantizara que los beneficiarios efectivamente se encontraran en condiciones de pobreza extrema.¹¹³

Respecto a la agricultura sostenible, las estrategias gubernamentales pasan por el control de precios al consumidor, mediante el cual se tratan de combatir las distorsiones en el mercado, y a

¹¹¹ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, Sin hambre, Cruzada Nacional contra el Hambre. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf> Consultado el 23 de enero de 2019.

¹¹² AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría de desempeño a la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, 2017. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0278_a.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.

¹¹³ AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoría de desempeño a Comedores Comunitarios*, México, 2017. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0225_a.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.

través del financiamiento a actividades rurales con Procampo. De acuerdo con los análisis de éstas políticas, realizados por Fundar Centro de Análisis de Investigación, no se han producido cambios importantes en el sector rural del país, debido a que estos apoyos se han dirigido principalmente a grandes productores, incluidas empresas transnacionales, y no a pequeños y medianos, quienes a pesar de concentrar el 85.3% de la superficie total cultivable y de necesitar mayores recursos económicos para el desempeño de sus funciones, no han sido beneficiados por los mismos.¹¹⁴

Sobre la dimensión de seguridad alimentaria, se puede concluir el fracaso hasta el momento de las estrategias implementadas para alcanzar el fin del hambre y el mejoramiento de la nutrición en la población, así como el nulo avance en el desarrollo de la agricultura nacional, debido al incorrecto diseño e implementación de los programas destinados a este propósito.

C. Seguridad de la Salud

La siguiente dimensión de la seguridad humana, es la destinada a que las personas tengan garantizado el derecho a la salud y, por tanto, existan servicios que la garanticen. Esto se relaciona directamente con el Objetivo 3, “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”.

Aunque el artículo 4º de la Constitución mexicana, señala también el derecho de toda persona a la protección de la salud y a acceder a servicios de este tipo, nuevamente los datos demuestran que un porcentaje importante de la población no tiene acceso a este servicio. De acuerdo con el Coneval para 2016, 19 millones de personas no contaban con acceso a servicios de atención

¹¹⁴ OLVERA, Dulce, “La Sagarpa de Peña dio a Bachoco, Bimbo y Maseca más subsidio que a campesinos pobres, dicen cifras”, en *Sin Embargo*, 7 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/07-02-2019/3531470> Consultado el 7 de febrero de 2019.

médica, de las cuales 5.4 millones son niños, 7.1 millones son jóvenes, 900 mil son adultos mayores, 1.7 millones son indígenas y 1 millón son personas con discapacidad.¹¹⁵

El Objetivo considera varios indicadores, entre los cuales destacan la mortalidad materna e infantil, la prevalencia de VIH, la diabetes, la tuberculosis y el paludismo. Sobre los primeros considerados como en el rubro de la salud sexual y reproductiva, se pueden mencionar datos de la Secretaría de Salud, en cuanto a la mortalidad materna se registran 36.7 casos por cada cien mil habitantes y, en el caso de infantes, 14.3 muertes por cada mil nacidos. Por otra parte, para 2015 se estimaba que en el país cerca de 170 mil personas viven con VIH y la tasa de mortalidad por sida es de 4.2 por cada cien mil habitantes.¹¹⁶

En el ámbito de planificación familiar, el 11.4% de las mujeres en edad reproductiva no cuenta con acceso a métodos anticonceptivos. Se registran 37 embarazos adolescentes por cada mil mujeres, lo cual posiciona al país como el primero en embarazos de mujeres de 15 a 19 años de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.¹¹⁷

Sobre las principales enfermedades que aquejan a la población del país, la diabetes es la principal causa de muerte en México, al registrarse hasta 80 mil defunciones anuales, el 14% de la población del país padece de esta enfermedad.¹¹⁸ La tuberculosis en el país no se ha erradicado, y en 2016 se produjeron 2500 muertes por ésta enfermedad¹¹⁹. Por último, el paludismo o malaria,

¹¹⁵ CONEVAL, *Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018, México, 2018*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf Consultado el 7 de febrero de 2019.

¹¹⁶ CENSIDA, *La epidemia del VIH y el sida en México, 2015*. Disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/L_E_V_S.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.

¹¹⁷ MIRANDA, Perla, “OCDE: México, primer lugar de embarazo en adolescentes” en *El Universal*, 2 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ocde-mexico-primer-lugar-de-embarazo-en-adolescentes> Consultado el 24 de enero de 2019.

¹¹⁸ INSP, *Diabetes, principal causa de muerte en México, 2017*. Disponible en: <https://www.insp.mx/presencia-insp/3877-diabetes-causa-muerte-mexico.html> Consultado el 24 de enero de 2019.

¹¹⁹ CASTILLO RODAL, Antonia Isabel, “Tuberculosis, enfermedad infecciosa más letal en el mundo”, en *Boletín UNAM-DGCS-187bis*, 23 de marzo de 2018, México. Disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_187bis.html Consultado el 24 de enero de 2019.

el cual si bien presenta importantes avances al registrarse cada vez menor número de casos, sigue presente al contabilizar 700 casos a nivel nacional en 2017.¹²⁰

Otro aspecto considerado son las lesiones viales, lo cual directamente se relaciona con la seguridad vial, debido a los efectos que generan para la salud. Por cada cien mil personas se registran 13.3 muertes a causa de accidentes viales, lo cual además posiciona ésta causa como la principal para decesos en menores de 29 años.¹²¹

Un elemento más que se incluye es el consumo de sustancias psicoactivas, tales como son el tabaco, el alcohol y las denominadas drogas ilegales. Sobre el tabaco y el alcohol, el 12.3% y el 19.8% de la población entre 12 y 65 años son dependientes a estas sustancias respectivamente. Pero sin duda lo más preocupante es el consumo de drogas consideradas ilegales ya que de 2010 a 2017 aumentó a nivel nacional 47%, alcanzando un total de 8.4 millones de personas. Entre los adolescentes de 12 a 17 años el incremento producido en este periodo es aún más significativo, al posicionarse en 125%.¹²²

Sobre los avances, de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, se han dispuesto diversos programas para alcanzar este objetivo, entre los que destacan programas de prevención principalmente, como lo son Salud en tu Escuela, Consulta Segura, PrevenIMSS y PrevenISSSTE, la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en

¹²⁰ GONZÁLEZ CERÓN, Lilia, “Eliminar el paludismo en México requiere fortalecer la investigación y la vigilancia epidemiológica” en *El mirador*, 17 de enero de 2019. Disponible en: <http://www.periodicomirador.com/2019/01/17/eliminar-paludismo-mexico-requiere-fortalecer-la-investigacion-la-vigilancia-epidemiologica/> Consultado el 24 de enero de 2019.

¹²¹ STCONAPRA, *Informe sobre la situación de la seguridad vial*, México, 2016. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1VFwPRfgGiiBh1LGewyfsNliJHPkX9rkm/view> Consultado el 24 de enero de 2019.

¹²² SECRETARÍA DE SALUD, *Encuesta nacional de consumo de drogas, alcohol y tabaco 2016-2017*, México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/234856/CONSUMO_DE_DROGAS.pdf Consultado el 23 de enero de 2019.

Adolescentes, el programa de Vacunación Universal y las Semanas Nacionales de Salud.¹²³

A pesar de ello, el sector salud en México aún presenta profundas deficiencias. En primer lugar, se debe señalar la disponibilidad de los servicios médicos, pues aún entre la población afiliada a algún sistema de salud, no existen condiciones que permitan garantizar el acceso a atención médica. Esto debido principalmente a la falta de recursos humanos y de espacios físicos adecuados para la atención. El crecimiento de la infraestructura ha sido precario, al no corresponder al aumento demográfico ni a las necesidades de los sectores más vulnerables de la población.

Por otra parte, el Seguro Popular, principal sistema para la atención médica en el país al cual se encuentran afiliados 53.3 millones de personas, se ha visto envuelto en acusaciones de corrupción y mal manejo de sus recursos económicos. Sobre este punto, del año 2007 a 2017 la Auditoría Superior de la Federación detectó 7267 millones de pesos no comprobados, lo cual se traduce también en una ineficiente e insuficiente atención a sus afiliados.¹²⁴

En síntesis sobre la dimensión de seguridad de salud, México sigue sin garantizar el acceso universal a la atención médica, con deficientes sistemas y servicios, sin abasto de medicinas, con problemas crecientes en temas como accidentes y adicciones a sustancias psicotrópicas, y aún con elevadas tasas de embarazos adolescentes y situaciones relacionadas con mortalidad materna e infantil.

¹²³ MÉXICO AGENDA 2030, *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030*, México, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf Consultado el 23 de enero de 2019.

¹²⁴ OLVERA, Dulce, “7,267 millones rodaron en 10 años por un pozo sin fondo: el Seguro Popular. La ASF los vio caer. Y ya” en *Sin Embargo*, México, 2018. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/08-02-2019/3520582> Consultado el 9 de febrero de 2019.

D. Seguridad Ambiental

La dimensión de la seguridad ambiental, contempla el que no existan amenazas que pongan en riesgo el medio ambiente, considerando las implicaciones que esto puede tener, entre otras cosas, en la salud de las personas. Diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden relacionarse a la consecución de ésta dimensión, tales como son el 6, “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; el 7, “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”; el 13, “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, el 14, “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”; y el 15, “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica”.

El artículo 4º de la Constitución mexicana que, como se ha visto, contiene un catálogo de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluye también el derecho de toda persona a un medio ambiente sano que permita su desarrollo y bienestar. En el mismo sentido, señala que toda persona cuenta con el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua potable, de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

A pesar de que los Objetivos contemplan diversas categorías, entre ellas están presentes elementos en común, que permiten analizar sus principales indicadores en conjunto. El diagnóstico recuperado para este fin en la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, destaca diversos aspectos que permiten entender la situación actual del país en la materia.

En primer lugar, respecto a la disponibilidad de agua potable, el 95.3% de la población cuenta con acceso a ella. El sector que mayores atrasos presenta es el de las viviendas indígenas, pues el 12.8% de éstas no cuenta con este servicio. En el mismo rubro, el 92.8% de los hogares del país

cuentan con servicio de drenaje. Además, se menciona la la sobreexplotación y contaminación de los mantos acuíferos y de las cuencas. En segundo lugar, la Estrategia también señala la transición del país hacia energías limpias, particularmente en energía eléctrica, la cual abastece al 98.6% de los hogares del país, generando la quinta de la energía a través de tecnologías no contaminantes. En tercer lugar, se reconoce el papel del país en la generación de gases de efecto invernadero, generando en promedio a anualmente 683 millones de toneladas de bióxido de carbono. Por último, sobre la conservación de océanos y de ecosistemas terrestres, en ambos casos aunque existen áreas naturales protegidas, se identifican factores como el desarrollo no planificado de la urbanización y la minería como actividades que han intensificado la deforestación y la degradación del medio ambiente.¹²⁵

Sobre lo que se ha hecho, la Estrategia señala que en materia de acceso al agua, se han implementado diversos programas con el objetivo de proteger reservas y caudales, promover la captación de agua de lluvia y monitorear la calidad del agua destinada al consumo humano. En términos energéticos, la propuesta para transitar hacia tecnologías limpias se ha centrado en desarrollar mecanismos que permitan el crecimiento de la energía solar, la eólica, y el biogás. En cuanto al cambio climático, se han establecido observatorios sobre contaminantes, así como impuestos que desincentiven el uso de combustibles fósiles. Acerca de la preservación de océanos y ecosistemas terrestres, la estrategia gubernamental ha dio en sentido de ampliar la extensión de las reservas y áreas naturales protegidas, así como la emisión de decretos para el resguardo de especies y vida silvestre.¹²⁶

En los párrafos anteriores se han recuperado el diagnóstico y las acciones realizadas durante la gestión 2012-2018 en el país, expuestas en la Estrategia. Sin embargo, hay un aspecto que tiene un profundo impacto negativo en el medio ambiente, que vale la pena señalar: el extractivismo. En el país el saqueo de recursos naturales se ha acelerado durante las últimas décadas,

¹²⁵ MÉXICO AGENDA 2030, *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030*, México, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf Consultado el 30 de enero de 2019.

¹²⁶ *Ibíd.*

particularmente a través de la actividad minera. Las beneficiarias son mayormente empresas extranjeras que dejan nulos beneficios económicos al país, pero generan severas afectaciones a los ecosistemas terrestres y marinos, al utilizar técnicas sumamente agresivas como la minería a cielo abierto. Esto ha generado que en los últimos treinta años se hayan extraído más recursos minerales del país, que en los tres siglos del periodo colonial, además de generar importantes desequilibrios medioambientales, así como el desplazamiento de comunidades, la contaminación de mantos acuíferos y el deterioro de la tierra.¹²⁷

Como se ha visto, la protección al medio ambiente y, por ende, esta dimensión de la seguridad humana también requiere recorrer un largo camino para alcanzar los Objetivos propuestos. Las áreas naturales protegidas no son un mecanismo suficiente para detener el deterioro ambiental en ecosistemas terrestres y marítimos, y mientras no se tomen medidas para detener el avance del extractivismo en el país, se seguirían generando daños irreversibles al medio ambiente.

E. Seguridad Personal

Esta dimensión se podría considerar como la clásica en materia de seguridad, al ser la que genera tradicionalmente los esfuerzos del Estado para concretarla. La seguridad personal busca que no existan amenazas que pongan en riesgo la integridad de la persona, particularmente las provenientes de violencia física, ya sea que ésta provenga del Estado, de otros Estados, o de grupos o individuos. El Objetivo que permite abordar ésta dimensión es el 16, que busca “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Para entrar en el análisis de la dimensión de seguridad personal, es necesario recuperar elementos que se expusieron en el Capítulo Segundo, particularmente en lo referente a los saldos

¹²⁷ AZAMAR, Aleida y PONCE, José Ignacio, “Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México” en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 45, núm. 179, octubre-diciembre, 2014, UNAM, México, 2014.

que ha dejado el que el país se mantenga anclado al enfoque de seguridad pública, prevaleciendo acciones reactivas y el uso de la fuerza, antes que un verdadero modelo de prevención e investigación, enfocado en las personas y en la atención de las amenazas que pueden poner sus distintas esferas en riesgo.

Sólo durante 2017, 25.4 millones de personas fueron víctimas de algún delito, siendo los mas comunes los patrimoniales, como lo son el robo, la extorsión y el fraude. A la elevada cifra de homicidios expuesta en el capítulo previo y que únicamente en ese año alcanzó las 31 mil defunciones, se debe de puntualizar la correspondiente a menores de edad, que llegó a las 1468 víctimas, y la de feminicidios con 726 mujeres asesinadas.¹²⁸

Si bien, en el año 2016 entró en vigor el sistema de justicia penal adversarial y acusatorio, con el cual se buscaba erradicar los vicios del sistema penal inquisitivo, siguen sin producirse los efectos esperados en cuanto a procuración de justicia. La denominada cifra negra correspondiente a los delitos no denunciados sigue alcanzando el 93.2%, debido a la desconfianza de la población hacia policías, ministerios públicos y jueces, así como la sensación de impunidad, al no recibir sanción cerca del 98% de los delitos ocurridos en el país.

Durante la gestión 2012-2018, se reforzó la estrategia de seguridad iniciada en 2006, manteniendo a las fuerzas armadas realizando actividades de seguridad pública y sin acciones concretas para el fortalecimiento de las policías federales, estatales y municipales. A pesar de la creación de programas de derechos humanos que tuvieran impacto en la actuación de los servidores de la administración pública federal, el número de violaciones graves se mantuvo a la alza.

En el siguiente capítulo, se profundizará sobre las implicaciones que ha generado el mantener el enfoque de seguridad pública y la militarización del mismo, y se analizarán las propuestas que se

¹²⁸ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.

han hecho al respecto para el periodo de gobierno 2018-2024, para determinar que tan cerca se está de cumplir este Objetivo y, por ende, garantizar la seguridad personal en México.

F. Seguridad de la Comunidad

Esta dimensión se desprende del sentido de pertenencia que tiene una persona derivado de valores e identidad culturales, como pueden ser hacia un grupo, su familia, su etnia, su comunidad. Para ésta dimensión se pueden considerar objetivos que tienen como fin garantizar la inclusión, ya sea a través de la educación, de los espacios o incluso la igualdad entre hombres y mujeres. Por ello, se abordan los Objetivos 4, “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; 5, “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”; 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”; y 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Nuevamente, se pueden mencionar diversas disposiciones de la Constitución mexicana que fundan el marco legal para la protección de estos derechos. Los artículos 1º, 3º y 4º prohíben la discriminación “motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales”,¹²⁹ y consagran los derechos de toda persona a recibir educación, así como la igualdad entre hombres y mujeres.

En cuanto a educación, se han presentado importantes avances en combate al analfabetismo, al posicionarse en 2015 en un porcentaje total de 5.8% de la población mayor de 15 años que no sabe leer y escribir. A pesar de ello, la escolaridad promedio a nivel nacional es de secundaria, y

¹²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 1º.

cuando se trata de comunidades indígenas la escolaridad desciende hasta primaria, y en personas con discapacidad es menor, considerando que sólo el 46.5% de ellas asiste a la escuela. Sin embargo, las condiciones en las que se ofrecen los servicios educativos en el país, son las que presentan mayor retraso, pues aún persisten escuelas sin servicio de energía eléctrica, agua potable, drenaje o instalaciones y mobiliario aptos para el correcto desarrollo de sus funciones.¹³⁰

Las cifras de igualdad entre los géneros e inclusión y empoderamiento de mujeres y niñas, también presentan cifras preocupantes. De acuerdo con datos del INEGI, el 66.1% de las mujeres mayores de 15 años han sufrido al menos un episodio de violencia, siendo el 49% violencia emocional, el 41.3% sexual y el 34% física. La violencia contra las mujeres y niñas se presenta en distintos ámbitos, tales como son el familiar, el escolar, el laboral y el comunitario, particularmente en las calles.¹³¹

Por otra parte, a pesar de que la inclusión educativa hacia mujeres ha tenido notables avances, estos no se reflejan en el ámbito laboral. Sigue presente la brecha salarial entre hombres y mujeres, al recibir éstas un promedio de 34.2% menores ingresos, además de encontrarse desempleadas el 55.1% de mujeres en edad laboral.¹³² Además, las mujeres destinan tres veces más tiempo a la realización de labores en el hogar, en comparación con los hombres.

En donde se presentan importantes avances es en la participación de las mujeres en la vida política. Durante el proceso electoral del año 2018, se alcanzó un Congreso paritario, al ocupar en la Cámara de Diputados el 48.2% de los escaños y en el Senado el 49.2%. A nivel local, se presentaron escenarios similares, con arriba de un 40% de lugares ocupados por mujeres y en el

¹³⁰ INEGI, *Características educativas de la población*, México, 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/> Consultado el 26 de enero de 2019.

¹³¹ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, México, 2016. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf Consultado el 26 de enero de 2019.

¹³² OLIVARES ALONSO, Emir, "Ganan las mujeres 34.2% menos que los hombres en México: estudio" en *La Jornada*, 18 de julio de 2018, México, 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/18/sociedad/033n1soc> Consultado el 26 de enero de 2019.

caso de la Ciudad de México se establece por ley, que el 50% de sus integrantes deberán ser mujeres.

Respecto a la inclusión de otros grupos como los de comunidades indígenas, las poblaciones LGBTI, los adultos mayores, personas con discapacidad o afroascendientes, siguen existiendo condiciones de discriminación. La Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, revela que el 20.2% de la población declaró haber sufrido discriminación durante el año de la consulta, siendo los grupos más discriminados los de personas con discapacidad y las personas indígenas.¹³³

Sobre éste último grupo, vale la pena subrayar los numerosos casos de indígenas detenidos arbitrariamente y torturados, sin acceso a interpretes y con su derecho al debido proceso violentado, lo cual ha sido denunciado por numerosas organizaciones civiles e incluso ya ha generado exhortos del Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas, para que el Estado mexicano revise su actuación.¹³⁴

Las acciones gubernamentales que se han implementado para aumentar la inclusión, pasan principalmente por modificaciones al marco jurídico y el diseño de políticas públicas con perspectiva de género y, en general, con perspectiva de derechos humanos y de no discriminación. No obstante, el 23.3% de la población ha reportado que se le ha negado el acceso a alguno de sus derechos por parte de dependencias públicas.¹³⁵

Como se ha descrito, aún no existen condiciones que permitan la inclusión de todos los grupos de la población y la completa erradicación de la discriminación. Mientras no existan garantías de ello, la dimensión de seguridad de la comunidad no podrá concretarse en México.

¹³³ INEGI, *Encuesta Nacional Sobre Discriminación*, México, 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf Consultado el 28 de enero de 2019.

¹³⁴ MARISCAL, Ángeles, “¿Por qué decenas de indígenas están en prisión y bajo tortura? La ONU exige a México que aclare” en *Sin Embargo*, 13 de febrero de 2019, México, 2019. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/13-02-2019/3535115> Consultado el 13 de febrero de 2019.

¹³⁵ *Ibíd.*

G. Seguridad Política

La dimensión de la seguridad política se refiere a la ausencia de amenazas de represión por parte del Estado, y la ausencia de obstáculos que permitan el correcto desarrollo del régimen democrático y el respeto a los derechos humanos. Para ésta dimensión se recuperará nuevamente el Objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, en virtud de que sus metas permiten también evaluar el desempeño de las instituciones relacionadas con el desempeño político del país.

El transición de México hacia la democracia ha sido perfectamente definido por Samuel Schmidt como un camino tortuoso. En el Capítulo Segundo se dio parte del contexto general del país y de los obstáculos que ha enfrentado para tratar de alcanzar la estabilidad al menos del sistema político y de las instituciones nacionales.

Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes cuando se trata de garantizar la seguridad política de la población, lo cual conlleva entre otras cosas el pleno respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades estatales. Edgardo Buscaglia sintetiza la situación del país en este rubro, al realizar un listado de los derechos que se violan sistemáticamente por acción u omisión por parte del Estado mexicano, entre los cuales destacan los derechos a la vida, a la libertad y la seguridad, a la igualdad ante la ley, a la protección contra la tortura, a la protección contra arrestos arbitrarios, a la presunción de inocencia, al acceso a tribunales imparciales, a las libertades de expresión y de asociación, y los derechos a la participación política, así como a participar en procesos electorales.¹³⁶

Si bien, el respeto a todos estos derechos es necesario para poder hablar de democracia en términos sustantivos, en éste apartado se hará una breve revisión a las condiciones de la

¹³⁶ BUSCAGLIA, Edgardo, *Vacíos de poder en México*, Editorial Debate, México, 2012.

democracia electoral mexicana para abordar las condiciones de participación política, en particular al ejemplo más cercano, las elecciones del año 2018.

En septiembre del año 2017 dio inicio el que sería el proceso electoral más grande en la historia de México. En dicho proceso, que concluiría el 1 de julio de 2018, se elegirían 3416 cargos, entre ellos el de Presidente de la República, 128 senadores, 500 diputados y 2787 cargos locales, es decir, para gobernadores y diputados estatales, así como alcaldes municipales.

En primer lugar es necesario hablar nuevamente sobre la violencia imperante en el país. 2017 se posicionó como el año más violento en la historia de México con el mayor número de delitos de alto impacto registrados tales como son homicidios dolosos, secuestros y robos.

Durante el proceso electoral fueron asesinados 523 personas relacionadas con el mismo, de las cuales 152 eran políticos y 371 eran funcionarios ocupando cargos públicos. Además se reportaron 1203 agresiones a políticos y funcionarios. Mención aparte merece el incontable número de candidatos que renunciaron durante la campaña después de recibir amenazas en contra de su vida por parte del crimen organizado.¹³⁷

Por otro lado es necesario señalar la amenaza permanente con la cual laboran periodistas en este país tan sólo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se registraron 40 casos de periodistas asesinados de los cuales seis perecieron tan sólo durante el proceso electoral.

Los esfuerzos gubernamentales para tratar de controlar esta situación, han sido la elaboración de programas y protocolos, pero sobre todo el brindar protección a través de la Policía Federal a funcionarios y candidatos, y con el envío de fuerzas armadas a zonas identificadas como de conflicto aunque, cómo se ha visto, fueron infructuosos.

¹³⁷ GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica y AGUIRRE QUEZADA, Juan Pablo, *Asesinatos políticos en el periodo electoral 2018*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018.

En este contexto de violencia se vuelve imposible hablar de seguridad política, pues derechos básicos relacionados con el óptimo desempeño del sistema electoral, tales como son a participar en contiendas políticas y a votar y ser votado, son violados sistemáticamente. El proceso de 2018 es la más clara prueba de esto, al ser mucho más violento que cualquiera en América Latina y equiparable con países que enfrentan conflictos militares.

Durante el presente capítulo se exhibió un panorama de las dimensiones de la seguridad humana y su correspondencia en México, utilizando como apoyo para ello los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y algunos de los indicadores que los componen. Con ello se pudo constatar la distancia que existe entre las metas planteadas y la realidad mexicana y, por ende, los esfuerzos necesarios para garantizar la seguridad económica, alimentaria, personal, de la salud, del medio ambiente, de la comunidad y política.

En el próximo capítulo se muestra un análisis de dichos datos en su conjunto, entendiendo el papel que ha desempeñado el enfoque de seguridad pública y el papel que se le ha dado institucionalmente al de seguridad humana, para con ello realizar un balance sobre una posible transición y presentar las prospectivas sobre la seguridad en el país.

CAPÍTULO CUARTO

LA TRANSICIÓN DEL ENFOQUE DE SEGURIDAD PÚBLICA AL DE SEGURIDAD HUMANA: BALANCE, PROSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

“Este es uno de los secretos de casi todas las revoluciones y el destino trágico de sus caudillos: sin tener sed de sangre, verse obligados a derramarla.”

Stefan Zweig

I. Balances y prospectivas sobre la Seguridad Pública en México

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública realizada por el INEGI durante el año 2017¹³⁸, señala que el 35.6% de los hogares del país tuvo al menos una víctima del delito. Esta cifra que por sí misma ya pudiera ser alarmante, es únicamente el reflejo de la fallida estrategia de seguridad, que ha llevado a una constante escalada de delitos en el país. El mismo instrumento reportó que tan sólo de 2010 a 2018 la tasa de víctimas del delito por cada cien mil habitantes pasó de 23,993 a 29,746 personas, lo cual refuerza la hipótesis de los nulos avances en la materia aún con la participación del ejército en tareas de seguridad pública.

El presente capítulo muestra por una parte un balance entre los resultados obtenidos por la estrategia de seguridad vigente así como la forma en la que se ha tratado de introducir el enfoque de seguridad humana, para terminar con un apartado prospectivo en el cual se sintetizan las recomendaciones derivadas de ésta investigación y las áreas de oportunidad en las que se podría

¹³⁸ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.

incidir para encaminar las políticas públicas y acciones del país a un modelo de seguridad humana.

En México la discusión sigue centrándose en una mayor participación de las fuerzas armadas como vía para combatir la inseguridad en el país. Muestra de esto fue la Ley de Seguridad Interior -cuya aprobación y derogación fue expuesta en el Capítulo Segundo- y más recientemente la instauración de la Guardia Nacional planteada como eje principal en la estrategia de seguridad 2018-2024.

Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores puede identificarse en el caso de México, que además de encontrarse estancado en el modelo de seguridad pública, éste se ha agudizado a partir del año 2006 al apostarse por añadir el elemento militar con la participación del Ejército y la Marina en tareas propias de cuerpos policíacos civiles.

La participación de las fuerzas armadas ha resultado contraproducente principalmente por dos elementos: su actuación bajo la doctrina militar y su falta de previsión para contener la capacidad de reacción del adversario.

Sobre el primer punto, se debe señalar que las fuerzas armadas están entrenadas para acciones bélicas, por lo que sus tácticas son planteadas y desarrolladas para ello, para abatir al enemigo en condiciones adversas. Prueba de ellos es el armamento con el cual realizan sus funciones, el cual se compone principalmente por armas de fuego de grueso calibre y con disparo automático, así como el uso de granadas de fragmentación y vehículos destinados a operaciones estrictamente militares.

Esto último se puede relacionar directamente con el segundo punto, la falta de previsión para contener la reacción de grupos criminales. A partir del uso generalizado de las fuerzas armadas para el combate a grupos delictivos, se ha comprobado un incremento en la capacidad de armamento por parte de grupos de la delincuencia organizada. Como respuesta a la ofensiva del

gobierno con el uso del ejército para labores de seguridad, se ha documentado que los grupos criminales han pasado de contar con una decena de sicarios, principalmente enfocados en la protección de sus líderes y en la supervisión de sus operaciones, a la formación de pequeños ejércitos privados que funcionan como sus brazos armados, muchos de ellos con instrucción armamento militar.

En el mismo sentido, el considerar que bastaba con detener o ejecutar a los dirigentes de estructuras criminales y pretender que con ello se desintegre el grupo, sólo es muestra de la falta de comprensión sobre el funcionamiento de cualquier organización. Lejos de abonar al desmantelamiento, algunos de estos grupos se han fortalecido y otros -en la mayoría de los casos- se han fragmentado produciendo variantes aún mas violentas, que surgen para disputarse territorios cada vez mas fraccionados. De 2006 a 2018 se pasó de siete grandes grupos de delincuencia organizada principalmente dedicados al narcotráfico, a 130 que además de dicha actividad controlan otras como el secuestro, la extorsión, el robo de combustible y la trata de personas.¹³⁹

No se pretende con ello acusar a las fuerzas armadas del crecimiento de la violencia en el país. Si bien, podría parecer que lo aquí se describe es una relación causa-efecto, no es ese el propósito. Lo que se busca es evidenciar la falta de estrategia con la cual se dispuso de la milicia del país para enfrentar a estos grupos criminales.

Si bien, el Estado cuenta con el uso legítimo de la violencia, esto *per se* no justifica que se utilice indiscriminadamente. Por el contrario, la violencia debe ser el último recurso, por lo cual se necesita un manejo organizado de los medios con los cuales el Estado cuenta para resguardar la integridad del país.

¹³⁹ BALTAZAR, Evia, “La estrategia de descabezar a los cárteles despejó el camino a los criminales mucho más violentos” en *Sin Embargo*, 21 de enero de 2018, México. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/21-01-2018/3376107> Consultado el 25 de enero de 2019.

En diversas partes del mundo, sobre todo en países que no de encuentran sumergidos en conflictos bélicos, es cada vez más común ver el uso de fuerzas armadas a través de la ampliación de misiones y operaciones militares que contemplan actividades como el apoyo a la población en desastres naturales, la vigilancia en fronteras, el desarrollo de obra pública o la búsqueda y rescate de personas extraviadas o accidentadas. Sin embargo, el común denominador en estas misiones es el desplegar a los soldados sin armas letales y para labores perfectamente delimitadas en sus marcos operativos.

Respecto a éste último punto, la participación de las fuerzas armadas en labores que involucren directamente el contacto con la población civil, se debe de dar dentro de un marco de estricto respeto a los derechos humanos y al control de convencionalidad, por lo cual es necesario que desde su formación cuenten con un enfoque axiológico.

Lo que se busca en la estrategia de seguridad pública planteada para el sexenio que dio inicio en diciembre de 2018, es darle continuidad a las acciones desarrolladas durante los últimos 12 años, mediante un cuerpo que lo único que hará es formalizar la actuación de las fuerzas armadas: la Guardia Nacional.

Retomar la figura de la Guardia Nacional, que si bien está presente en la Constitución vigente desde 1917, se modifican aspectos esenciales del origen de ésta figura como su temporalidad, el adiestramiento militar y la subordinación. Este cuerpo, inspirado en la Guardia Nacional estadounidense, tenía como objetivo el disponer de un cuerpo de civiles de reserva con entrenamiento militar pero sin pertenecer plenamente a las fuerzas armadas, están preparados para atender emergencias que pudieran poner en peligro el orden principalmente en el ámbito estatal, para lo cual quedarían subordinadas al gobernador del Estado.

Sin embargo, para el caso mexicano a partir de la aprobación de la Constitución de 1917, nunca se dispuso de una fuerza así, por lo cual su presencia en el texto constitucional se volvió

prácticamente anecdótica. Sería hasta la entrada al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador cuando se trataría de recuperar esta figura aunque con matices muy distintos.

En noviembre de 2018, se presenta al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma con la cual se plantea el modificar diversas disposiciones de la Constitución, con el fin de permitir la operación del modelo de Guardia Nacional propuesto por el novel gobierno. Entre sus principales características, destaca el conformarse principalmente con elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval, además de una invitación abierta para el resto de miembros de las fuerzas armadas para unirse voluntariamente y una última fase de convocatoria abierta para la que la población civil se integre. De ésta manera, se espera que para el año 2021 este cuerpo tenga mas de 74 mil integrantes los cuales operarán en las 266 coordinaciones en las cuales se dividirá el país, las que también se clasificarán de acuerdo a sus índices delictivos.

La Guardia Nacional tendría formación castrense y estaría -al menos en un primer momento- subordinada a la Secretaría de la Defensa Nacional, es decir, respondería a un mando meramente militar. Además de su adiestramiento, su sistema de estímulos y asensos e incluso de sanciones estaría regido bajo la normativa castrense, lo cual hace muy complicado pensar en dicha corporación lejos de la sombra de las fuerzas armadas.

Sería un cuerpo permanente y a disposición del Ejecutivo Federal, por lo cual, no comparte realmente ninguna característica con aquel modelo pensado durante el siglo XIX en México como un complemento del Ejército frente a invasiones extranjeras y plasmado en la Constitución de 1917, ni como la Guardia Nacional estadounidense, su principal influencia.

Por otra parte, el modelo planteado centraliza la función de seguridad en un sólo cuerpo a cargo del Poder Ejecutivo, con lo cual se abandona el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que como se desarrolló anteriormente, contempla la articulación de sistemas y coordinación de cuerpos policiacos federales, estatales y municipales.

Lejos de fortalecer a los cuerpos locales que son los de mayor proximidad a la población y cuya atención se enfoca a delitos del fuero común, estos se descalifican al dar por hecho su ineficiencia y por ello se apuesta por su inoperancia. Si bien, son estas corporaciones las más denostadas por la ciudadanía, no son las únicas que presentan una pérdida de credibilidad.

Si se contrastan los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2011¹⁴⁰ (año en el que se realizó por primera vez la medición) con los de 2018¹⁴¹ (último instrumento disponible), se puede observar como el nivel de percepción de corrupción en las autoridades militares aumentó. La percepción ciudadana sobre corrupción en la Marina pasó de un 15.8% a un 21.5%, mientras que en el Ejército creció de un 22.5% a 27.6%. Por otra parte, aunque la percepción de la corrupción es mucho más alta, las cifras de los cuerpos policíacos civiles presentaron cambios marginales: la Policía Federal pasó de 57% a 57.4%, en las Policías Estatales disminuyó de 67.4 a 65.2% y en las Policías Municipales de 71.6% a 69.1%. Estas cifras permiten observar que las fuerzas militares son las que presentan mayor desgaste en términos de percepción de la corrupción.

Esto puede ser explicable porque a pesar de que desde el año 2011 el artículo 1º de la Constitución mexicana señala la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, las fuerzas armadas no han contribuido para avanzar hacia ello y terminar con el clima de impunidad y corrupción imperante en el país. Por el contrario, han aportado a mantenerlo a través de violaciones a derechos humanos de la población civil, las cuales en muchos casos no han recibido la sanción pertinente.

¹⁴⁰ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, México, 2011. Disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/enviperes2012.pdf> Consultado el 22 de enero de 2019.

¹⁴¹ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, México, 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf Consultado el 22 de enero de 2019.

Así mismo, el involucramiento de las fuerzas armadas en seguridad pública no se traduce en el fin de autoridades participando en actividades ilícitas. Se ha documentado la participación de militares en redes de trata de personas,¹⁴² robo de combustible,¹⁴³ narcotráfico,¹⁴⁴ así como en numerosos casos de violencia contra civiles, particularmente mujeres como dan fe las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Inés Fernández Ortega contra México¹⁴⁵ y de Valentina Rosendo Cantú y otra contra México¹⁴⁶ los cuales fueron abordados en el Capítulo Segundo.

La propuesta de la Guardia Nacional puede incluso complicar más esto, al darle a los elementos de ésta corporación facultades para la investigación directa de delitos del fuero común, pretendiendo desplazar a las corporaciones civiles de ésta labor, particularmente si se toma en cuenta que las Policías no tienen dichas atribuciones.

Los cuerpos de policía son los primeros respondientes frente a la comisión de algún hecho ilícito, y los que están en contacto directo con la población. Si bien, es cierto que las corporaciones policiacas y de procuración de justicia han sufrido un desgaste sistemático, no se apuesta por

¹⁴² ANIMAL POLÍTICO, “Mujer sobreviviente de trata acusa a militares de explotación sexual” en *Animal Político*, 1 de agosto de 2018, México. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/08/mujer-sobreviviente-trata-militares/> Consultado el 23 de enero de 2019.

¹⁴³ MONROY, Jorge, “Se investiga a General del Estado Mayor por robo de combustible: AMLO” en *El Economista*, 8 de enero de 2019, México. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-revela-investigacion-contr-General-del-Estado-Mayor-por-robo-de-combustible-20190108-0043.html> Consultado el 23 de enero de 2019.

¹⁴⁴ MARTÍNEZ, Sanjuana, “Generales, ligados al narco desde hace años: Gallardo” en *La Jornada*, 10 de junio de 2012, México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/06/10/politica/015n1pol> Consultado el 23 de enero de 2019.

¹⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

¹⁴⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

fortalecer y consolidar esas instituciones, y por profesionalizar sus procedimientos y a sus elementos, sino por continuar con el desmantelamiento.

El facultar a la Guardia Nacional para atender delitos del fuero común difícilmente resolverá ésta situación. De entrada se debe entender que se enfrentan diferentes tipos de criminalidad, con distintos niveles de peligrosidad y de presencia. Además, es imposible generar un adecuado diagnóstico sin considerar las particularidades de cada región del país, así como las necesidades sociales de sus diversas poblaciones. Pensar en una sola corporación para la atención de todo el país y no considerar una estrategia sólida para fortalecer a los cuerpos locales que son los mas cercanos y los que tienen mayor conocimiento sobre las problemáticas locales.

La ineficiencia de los cuerpos policiacos tiene varias explicaciones, empezando por que no cuentan con un estado de fuerza suficiente y con los equipos y el armamento necesario para desempeñar cabalmente su labor y, sobre todo, porque laboran en condiciones precarias, con salarios y prestaciones indignas teniendo en cuenta su nivel de responsabilidad y el riesgo que implica la realización de sus funciones.

A nivel federal, no se proponen alternativas reales para cambiar dicha situación, por el contrario, se busca desaparecer al único cuerpo policiaco de la federación, para dar paso a la Guardia Nacional, mientras que a nivel local, gobernadores y presidentes municipales en su mayoría, prefieren simplemente señalar la responsabilidad del ejecutivo federal en el aumento de la criminalidad en sus estados y municipios, antes de atender las carencias de sus corporaciones.

Si se insiste con diferenciar las corporaciones de seguridad militares de las civiles, es porque como se ha demostrado, hay profundas diferencias en su capacitación y por lo tanto en su actuación. El adoctrinamiento militar evidentemente está dirigido a la participación en conflictos bélicos, por lo que tiene como objetivo primordial abatir al enemigo y tomarlo prisionero se convierte entonces en un objetivo secundario. Bajo ésta lógica de combate al enemigo es

complejo entender que en el caso de intervenciones policíacas lo principal es realizar el aseguramiento y la opción del uso de la fuerza siempre debe ser considerada un último recurso.

Durante 2018 se cometieron en el país 34 millones de delitos, de los cuales la mayor parte son del fuero común, principalmente patrimoniales, por lo cual deben ser investigados y sancionados por cuerpos policíacos e instituciones de procuración de justicia locales. La intervención de fuerzas federales tendría que ser excepcional, sólo para la persecución de delitos del fuero federal, y por supuesto a cargo de policías civiles.

Hay que remarcar nuevamente que la estrategia de seguridad pública implementada desde finales de 2006 y a la que se pretende darle continuidad con la Guardia Nacional, va en contra de los controles convencionales que hay ratificado el país, y ya ha sido reprobado a nivel interno y externo. Como fue descrito en el Capítulo Segundo, la Organización de las Naciones Unidas a través de diversos grupos como lo es el de Ejecuciones Extrajudiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos con la sentencia sobre el Caso Alvarado, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación con su argumentación en sobre la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, se han pronunciado enérgicamente en contra de la permanencia de militares en funciones de seguridad civil.

Además, el debate se sigue centrando simplemente en una visión de enfrentamiento, es decir, el confrontar policías contra grupos criminales, como si se tratase de dos bandos en pugna, sin abordar otros aspectos que pueden resultar aún más importantes como lo son la prevención del delito y la procuración de justicia.

Hay problemas transversales que requieren atención inmediata, entre ellos el funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia, particularmente de los ministerios públicos. De acuerdo con especialistas, en hasta el 95% de los casos presentados ante el ministerio público, éste no formula imputación, es decir, la mayor parte de los detenidos ni siquiera es presentado ante el aparato judicial. En pocas palabras, a pesar de que el ministerio público es un funcionario

de carácter administrativo termina ejerciendo funciones de juez, por lo cual las detenciones terminan ocupando un segundo plano.

El fracaso de las instituciones de procuración de justicia para realizar la investigación de delitos y su respectiva consignación, es una de las causas más profundas que contribuyen a la impunidad, lo cual genera que tampoco se asegure la garantía de no repetición, pilar de los derechos humanos de las víctimas.

Se deben de plantear nuevas rutas para combatir la criminalidad y la corrupción en el país, que permitan superar la fase de violencia en la que se encuentra. De acuerdo con el Índice de Paz Global, elaborado por el Instituto de Economía y Paz, México ocupa la posición 140 de 163 países evaluados, apenas por encima de países con conflictos armados, como Palestina, Venezuela y Egipto, con lo cual se ubica como uno de los países menos pacíficos del mundo y en particular de la región.¹⁴⁷

El Índice de Paz México, también presenta un dato más que permite entender la dimensión del problema y es el costo de la criminalidad para el país, el cual para 2017 fue equivalente al 21% del Producto Interno Bruto, lo cual contrasta con el 1% que se destina para el mantenimiento de policías y del sistema judicial.¹⁴⁸

Mientras no se transite del modelo de seguridad pública, y por el contrario, se mantengan políticas de uso de la fuerza como mecanismo para resolución de conflictos y estrategia para enfrentar la criminalidad, no se podrá abonar por una cultura de la paz, con pleno respeto a los derechos humanos de la población.

¹⁴⁷ CESOP, *Índice Global de Paz*, Cámara de Diputados, México, 2018. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/101508/508341/file/CESOP-IL-72-14-IndiceGlobalDePaz-211217.pdf> Consultado el 9 de febrero de 2019.

¹⁴⁸ INSITITUTO DE ECONOMÍA Y PAZ, *Índice de Paz México* 2018, México, 2018. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf> Consultado el 9 de febrero de 2019.

II. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como se desarrolló en el Capítulo Tercero, los Objetivos de Desarrollo Sostenible están integrados a su vez por distintas metas, lo cual hace posible realizar un seguimiento de los mismos basado en indicadores. México se comprometió junto a otras 192 naciones a cumplir con la también denominada Agenda 2030, en el año 2015, a partir del cual implementó una Estrategia transversal para alcanzar su realización.

Aunque únicamente se hizo referencia a algunas de las metas con el fin de ilustrar que con su cumplimiento sería más factible el alcanzar las distintas dimensiones de la seguridad humana, esto permitió presentar una aproximación a los obstáculos que presenta el país en cada uno de los Objetivos, pudiendo señalar en síntesis el profundo retraso en el que se encuentra el país en todos ellos.

Un balance más integral, es el realizado por la organización Sustainable Development Solutions Network, la cual anualmente publica un informe sobre el avance de las metas en cada país, lo cual permite evaluar las acciones dirigidas a su cumplimiento y compararlo con otros países de la región.

En su edición 2018, el informe le otorga a México una calificación de 65.2 puntos sobre 100, lo cual se mantiene abajo del promedio de la región que se sitúa en 76.9 y se coloca a México en el lugar 84 de 156 países evaluados. El país resulta reprobado en los Objetivos de Hambre cero, Educación de Calidad, Energía sostenible, Trabajo decente y crecimiento económico, Industria e innovación, Reducción de las desigualdades, Vida de ecosistemas terrestres y de Paz, justicia e

instituciones sólidas. En el resto de los Objetivos México obtiene apenas calificaciones intermedias, en ninguno aprobatoria.¹⁴⁹

A nivel regional, México comparte con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los mas grandes atrasos en los objetivos relacionados con desigualdad y con violencia inseguridad e instituciones débiles.

A pesar de esto, es de subrayar que con la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la implementación de la Estrategia Nacional, se han al menos establecido mecanismos y protocolos para su consecución, lo cual por si mismo es un avance que permitirá guiar los esfuerzos gubernamentales de manera puntual.

Si bien, como se ha reiterado anteriormente, es muy pronto para sacar conclusiones y aún falta una década entera para llegar al final del plazo, sin duda se necesitan acciones concretas que permitan acercarse a las metas comprometidas con mayor celeridad, ya que sólo de esta forma se podrán alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030.

III. La inclusión de la Seguridad Humana en la agenda nacional

Desde el apartado institucional, se puede observar que más allá de lo discursivo no hay acciones claras sobre la inclusión del enfoque de seguridad humana como visión rectora. En una revisión a los Planes Nacionales de Desarrollo, presentados al inicio de cada periodo de gobierno durante las últimas dos décadas, se observa la ausencia total del término.

¹⁴⁹ SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK, *SDG Index and dashboards Report 2018 Global Responsibilities implementing the goals*, BertelsmannStiftung, 2018. Disponible en: <http://sdgindex.org/assets/files/2018/02%20SDGS%20Country%20profiles%20edition%20WEB%20V3%20180718.pdf> Consultado el 3 de febrero de 2019.

A pesar de que el término fue propuesto desde 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los Planes Nacionales de Desarrollo elaborados a partir de ese año no contienen ese enfoque como eje transversal y articulador de las políticas y estrategias de gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 únicamente hace referencia a la seguridad nacional centrándose en amenazas externas y en la seguridad pública, partiendo de un diagnóstico que se seguirá repitiendo en los siguientes Planes: la falta de capacitación y la corrupción de los cuerpos policíacos del país.

Los Planes de 2001-2006 y de 2007-2012, tampoco incorporan la seguridad humana o sus dimensiones, sin embargo -al menos en el papel- se introduce el respeto a los derechos humanos como factor fundamental para garantizar el Estado de Derecho, pero se conserva el modelo de seguridad pública con las implicaciones que esto conlleva.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 menciona someramente el término de seguridad humana una sola vez, refiriéndose a ella como una línea de acción que permita facilitar la migración de personas desde Centroamérica. Fuera de esto no existe mayor referencia al término, su enfoque o dimensiones.

En el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, tampoco se hace referencia a la seguridad humana como tal, aunque sí se expone una política multidimensional en lo que se denomina como Seguridad Contemporánea, la cual contempla “la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana”¹⁵⁰, aunque no se ofrecen detalles de en qué consiste cada una ni las estrategias que implementarían para alcanzarlas.

Por otra parte, si bien no se ha presentado aún el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2019-2024, al analizar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Ejecutivo

¹⁵⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, México, 2014. Pp. 36

para dicho periodo ante el Senado de la República, no se observa que se incluya el término de seguridad humana, ni se hagan referencias a su enfoque. A pesar de que se habla de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana como la articuladora de la estrategia, en la descripción de la misma no existen elementos que permitan identificar ni siquiera una transición hacia el modelo de seguridad ciudadana, descrito en el Capítulo Primero, simplemente se observa un cambio en la nomenclatura de la Secretaría sin mayores alcances.

Si bien, se habla en la Estrategia sobre un nuevo modelo policial, en los hechos, se apuesta por la creación de un cuerpo de raíces militares, como lo es la Guardia Nacional, la cual fue descrita en apartados anteriores. Mas bien, se busca que la profesionalización venga de las policías estatales y municipales, aunque éstas como tal no dependan de la federación.

Por otra parte, se detecta una importante carencia en la Estrategia y es la falta de profundidad que se le da al desarrollo de la investigación como mecanismo de prevención y de persecución del delito. Se apuesta principalmente por estrategias reactivas, identificando algunos de los principales crímenes a nivel federal, sin definir como tal acciones integrales orientadas a la protección de la persona.

A pesar de estar presente repetidamente en el discurso oficial, el Estado mexicano no ha realizado esfuerzos reales por incluir el enfoque de seguridad como eje troncal en la administración pública. Esto significa que no existen políticas articuladas que relacionen de manera integral las diferentes acciones gubernamentales centradas con un solo fin: la protección de la persona frente a cualquier clase de amenaza.

El país incluso ha hecho propio el enfoque de seguridad humana invitando en foros internacionales a otros países a adoptarlo y a convertirlo en el centro de sus políticas públicas,¹⁵¹

¹⁵¹ EFE, “México pide poner la seguridad humana en el centro de las políticas públicas” en *Agencia EFE*, 23 de mayo de 2016, México. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/mexico-pide-poner-la-seguridad-humana-en-el-centro-de-las-politicas-publicas/50000545-2933190> Consultado el 8 de febrero de 2019.

aunque parece que el papel de México se limita a promoverlo y no a aplicarlo cabalmente a nivel interno.

En la administración pública federal, existe la figura de Comisiones Intersecretariales, las cuales se conforman por diversas Secretarías de Estado con el fin de atender asuntos que por su naturaleza deben ser abordados desde las distintas ramas del ejecutivo. La seguridad humana, por su enfoque multidimensional, debería tener un seguimiento similar, colocándose como eje transversal del cual, en la medida de sus atribuciones, se ocupen varias Secretarías de Estado.

Además, la adopción de la seguridad humana debe realizarse de una manera que trascienda gestiones y periodos presidenciales. Es decir, independientemente de quién ocupe el Ejecutivo Federal, se deben crear mecanismos que permitan darle continuidad a las políticas públicas que se articulen con el fin de garantizar la seguridad humana en todas sus dimensiones.

Teniendo en cuenta el contexto general de violencia en el país, es momento de efectuar acciones concretas e integrales para transitar hacia la seguridad humana, en la que se pone en el centro a las personas y ya no al Estado. Para esto, es necesario el entendimiento de sus alcances y la pertinente reubicación de políticas públicas, la reorientación de objetivos y la reelaboración de estrategias que permitan dejar atrás el modelo de seguridad pública para alcanzar el de seguridad humana.

CONCLUSIONES

“En pocas palabras, el resentimiento surge de una igualdad prometida y nunca alcanzada; y esto es algo que sólo se da entre humanos.”

Leonid Andréiev

El objetivo del presente estudio fue el de analizar la forma en la que se le ha dado seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México, con el fin de examinar su nivel de adopción y revisar su cumplimiento, paralelamente, con el de las dimensiones planteadas en el enfoque de seguridad humana, y determinar las posibilidades de transitar del modelo de seguridad pública al de seguridad humana.

Durante el desarrollo del mismo se revisó la forma en la que surge la responsabilidad del Estado de hacerse cargo de la seguridad de sus miembros, al ser una de las condiciones derivadas del pacto social: la se brindar protección a su comunidad. A cambio de ello, sus integrantes ceden parte de sus libertades con el fin de preservar su integridad y su vida.

El Estado se convierte entonces en el único capaz de utilizar legítimamente la fuerza física como sanción en contra de aquellos miembros que no cumplan con las reglas comunes fijadas para todos. Sin embargo, esto pronto llevaría al desarrollo de un Estado absolutista, en el que el monarca abusaba de los gobernados haciendo un uso excesivo de su poder.

Sería el Estado liberal con los derechos humanos como estandarte, en el cual se limitaría la actuación del gobernante y establecería sanciones para este en caso de abusos o excesos en contra de sus ciudadanos. De ahí la importancia de retomar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y de las sucesivas declaraciones, convenios y pactos en el mismo

sentido, pues estos se configuraron como un sistema de contrapesos que brindaba límites claros a la actuación de las autoridades.

Esto también tendría implicaciones sobre la forma en la que se entiende la seguridad, desde un modelo en el que la única prioridad del Estado es la de protegerse contra amenazas externas y resguardar sus instituciones contra internas, como lo es el de la seguridad nacional, pasando por el de seguridad pública cuyo pilar es el mantenimiento del orden público, entendiéndolo como algo totalmente discrecional, hasta los de seguridad ciudadana que ya considera la participación de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos, y de seguridad humana, que ya contempla la seguridad desde una perspectiva multidimensional.

El enfoque de seguridad humana coloca como eje rector la protección de la persona, en su vida y su realización, por lo cual consideran amenaza cualquier aspecto que pueda atentar contra el desarrollo humano. A través de las dimensiones económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política, se busca atender factores que puedan ir en menoscabo de la esfera de desarrollo de la persona.

El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, tomó los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una forma de alcanzar las dimensiones antes citadas. Los Objetivos, son un conjunto de compromisos pactados por 189 países con el fin de que para 2030 se logre erradicar problemas comunes para todas las naciones del mundo como son la hambruna, la pobreza, la desigualdad, la enfermedad, la discriminación, así como la falta de oportunidades educativas y laborales, entre otros.

La función del Estado a cargo de la seguridad es compleja, y ha atravesado diversas fases para el caso mexicano. A pesar de que el único enfoque que se ha implementado es el de seguridad pública y no se ha podido transitar de éste, ha tenido diversos momentos, pasando desde los primeros usos del *orden público* para legitimar el régimen, la represión a movimientos sociales y el combate a opositores, hasta la militarización de la seguridad pública.

Además, en el presente trabajó se expuso la íntima relación de la seguridad con el desarrollo económico y cómo estos no pueden entenderse de manera aislada. Particularmente se abordó el desarrollo de la economía neoliberal en México y los efectos que esto ha generado para la población del país.

El modelo de seguridad pública imperante en México no sólo no ha producido los resultados esperados, se ha evidenciado su fracaso con las decenas de informes citados en ésta investigación. En especial a partir de la gestión de Felipe Calderón, en la que inicia un uso generalizado de las fuerzas armadas para labores de seguridad pública, lo que se ha traducido en el aumento de la violencia, de muertes, de personas desaparecidas y, en general, de violaciones graves a los derechos humanos.

Sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se dio cuenta de los principales compromisos pactados por el Estado mexicano y se presentó un balance sobre ellos. En síntesis, no se ha alcanzado el cumplimiento de ninguno de los 17 Objetivos, por lo cual es necesario que el Estado mexicano realice esfuerzos adicionales para al menos acercarse a las metas previstas durante la próxima década.

La hipótesis planteada para ésta investigación fue justamente el que el alcanzar los Objetivos permitiría transitar del modelo de seguridad pública al de seguridad humana, y a pesar de que esto puede darse por comprobado, el que nimio avance del país en este sentido y la falta de voluntad política -más allá de lo discursivo- hace realmente complicado el esperar al menos a corto plazo el dejar atrás el enfoque de seguridad pública y adoptar integralmente el de seguridad humana.

Por el contrario, de acuerdo a lo analizado en la última parte de éste trabajo, las propuestas presentadas para la gestión 2018-2024, van en el sentido de consolidar la militarización de la seguridad pública a través de figuras como la Guardia Nacional, no atendiendo las

recomendaciones de organismos nacionales e internacionales sobre las funestas consecuencias que ha implicado la participación de las fuerzas armadas en actividades propias de corporaciones civiles.

Para transitar al enfoque de seguridad humana es necesario que el Estado mexicano deje de abordarlo como un tema meramente discursivo y de tomen acciones concretas que permitan su adopción desde diversas áreas. Las más sencillas, las administrativas, como se propuso en este trabajo, la creación de una Comisión Intersecretarial para la Seguridad Humana, la cual dé seguimiento a las políticas públicas encaminadas a este propósito; y las más complejas, las que plantean el rediseño de políticas e instituciones transversales.

Se debe de hacer un replanteamiento de cuestiones estructurales del Estado como el propio sistema económico, pues tal y como denuncia Jaime Osorio, la adopción del modelo neoliberal ha tenido efectos devastadores en las condiciones de la vida de la población y han generado vacíos para la permanencia del Estado, los cuales han sido ocupados por entes criminales.¹⁵²

La intervención del Estado es insustituible para la redistribución de la riqueza, es necesario terminar con el mito de el enorme gasto público en México, pues al compararse con otras economías mas bien resulta pequeño y, por lo tanto, insuficiente para atender las necesidades de la población. De entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México es el que presenta el menor gasto social, al destinarle apenas el 7.5% de su Producto Interno Bruto, muy por debajo del promedio de los países de la Organización que se sitúa en 20.1%, y más aún del primer puesto que es ocupado por Francia con un 31.2%.¹⁵³

¹⁵² OSORIO, Jaime, *Violencia y crisis del Estado*, UAM Xochimilco, México, 2011.

¹⁵³ OCDE, *Social Expenditure Database*, 2019. Disponible en: www.oecd.org/social/expenditure.htm Consultado el 10 de febrero de 2019.

El Estado mexicano debe entonces también aumentar y reorientar el gasto público con el fin de atender las principales carencias de la población, pues estas son amenazas latentes para su desarrollo humano y como tal un peligro para su integridad.

Por otra parte, seguir apostándole al enfoque de seguridad pública es un despropósito, pues sólo es perpetuar un sistema de abusos, totalmente ineficaz, pues su pilar de operación es la flagrancia, es decir, que se conjuguen un conjunto de casualidades que permitan que se lleve a cabo la detención en el momento en el que ocurre. En lugar de ello, es necesario fortalecer las instituciones de procuración de justicia y de investigación, con el objetivo de prevenir el delito, perseguir y sancionar de manera eficaz a quienes infrinjan la ley y con ello revertir los altos índices de impunidad en los que el país se encuentra sumergido.

Tradicionalmente se ha reducido la función de seguridad al combate de amenazas físicas, al simplificar la violencia a una cuestión netamente de agresiones personales, sin entender que la violencia también tiene una visión multidimensional y estructural. La pobreza, la hambruna, el desempleo, la falta de acceso a la educación, la discriminación, el no contar con servicios de salud e incluso la contaminación, son formas de violencia que repercuten directamente en la calidad de vida de las personas.

La seguridad humana busca atender éstas amenazas, pues sólo de esa forma se puede hablar de seguridad en términos integrales, y por lo tanto garantizar el bienestar de la población. El no combatir y erradicar las amenazas expuestas por este enfoque pone en peligro el desarrollo del mismo Estado. El propio informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994, del que surge el concepto de seguridad humana, ya advertía sobre esto al presentarlas como riesgos para la descomposición nacional. En el caso mexicano los síntomas de descomposición ya están más que presentes, por lo cual el transitar a un modelo de seguridad que tenga como base el respeto y la protección de los derechos humanos y el combate a sus amenazas, como lo es el de seguridad humana, es inaplazable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2017/2018 La situación de los derechos humanos en el mundo*, Reino Unido, 2018. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF> Consultado el 14 de diciembre de 2018.
- ANIMAL POLÍTICO, “Mujer sobreviviente de trata acusa a militares de explotación sexual” en *Animal Político*, 1 de agosto de 2018, México, 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/08/mujer-sobreviviente-trata-militares/> Consultado el 23 de enero de 2019.
- ARROYO BORGEN, Carlos, “Conceptos básicos de seguridad y defensa” en CAJINA, Roberto et al (coordinadores), *Control civil de las fuerzas armadas: Fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*, RESDAL, Buenos Aires, 2000.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoria de desempeño a Comedores Comunitarios*, México, 2017. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0225_a.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Auditoria de desempeño a la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, 2017. Disponible en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0278_a.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.
- ÁVILA, José Luis, *La era neoliberal*, Océano, México, 2006.
- AZAMAR, Aleida y PONCE, José Ignacio, “Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México” en Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 45, núm. 179, octubre-diciembre, 2014, UNAM, México, 2014.
- BALLINAS, Víctor; “Muertes de civiles en el combate al crimen, daños colaterales: Galván” en *La Jornada*, México, 13 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/politica/005n1pol> Consultado el 8 de diciembre de 2018.
- BALTAZAR, Evia, “La estrategia de descabezar a los cárteles despejó el camino a los criminales mucho más violentos” en *Sin Embargo*, 21 de enero de 2018, México, 2018. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/21-01-2018/3376107> Consultado el 25 de enero de 2019.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
----, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.
- BUSCAGLIA, Edgardo, *Vacíos de poder en México*, Editorial Debate, México, 2012.

- CARR, Barry, “La rebelión estudiantil y la lucha guerrillera: 1968 y sus secuelas” en *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Era, México, 1996.
- CASTILLO RODAL, Antonia Isabel, “Tuberculosis, enfermedad infecciosa más letal en el mundo”, en *Boletín UNAM-DGCS-187bis*, 23 de marzo de 2018, México, 2018. Disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_187bis.html Consultado el 24 de enero de 2019.
- CENSIDA, *La epidemia del VIH y el sida en México*, 2015. Disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/L_E_V_S.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.
- CESOP, *Índice Global de Paz*, Cámara de Diputados, México, 2018.
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HUMANA, Esbozo del informe de seguridad humana, Seguridad humana, ahora, Naciones Unidas, 2005.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama Social de América Latina 2016*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf Consultado el 3 de enero de 2019.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación No. 12VG/2018*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_012.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.
 ----, *Recomendación No. 15VG/2018*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.
 ----, *Recomendación No. 3VG/2015*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_003.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.
 ----, *Recomendación No. 4VG/2016*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.
 ----, *Recomendación No. 51/2014*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/REC_2014_051.pdf Consultado el 20 de diciembre de 2018.
- CONEVAL, *Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018*, México, 2018. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf Consultado el 7 de febrero de 2019.
 ----, *Medición de la pobreza en México*, México, 2016. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> Consultado el 25 de enero de 2019.

- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, ONU, 2017.
- CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, México, 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018.
 - , *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de mayo de 2011.
 - , *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.
 - , *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, El sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio, Joaquín Mortiz, 1972, Pp. 31.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
- DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, La Declaración Universal de Derechos Humanos un texto multidimensional, CNDH, México, 2015.
- DI NOCERA GARCÍA, Enzo, “Génesis y evolución del concepto de seguridad humana en la posguerra fría” en *Revista Política y Estrategia No. 97*, Santiago de Chile, 2005.
- DIAMINT, Rut, “¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina” en *Nueva sociedad. Democracia y política en América Latina, No. 278*, Argentina, 2018. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/quien-custodia-los-custodios-democracia-y-uso-de-la-fuerza-en-america-latina/> Consultado el 20 de diciembre de 2018.
- *Diario Oficial de la Federación*.
- DUSSAUGE, Mauricio. “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos” en MÉNDEZ, J. *Los grandes problemas de México, Tomo XIII*, El Colegio de México, México, 2010.
- ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam México, 2015. Disponible en: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf Consultado el 25 de enero de 2019.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, “La contribución de la teoría de las capacidades a la seguridad humana” en DOMINGUEZ VIRGEN, Carlos et al, *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, CDHDF, México, 2015.

- FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, ONU, Nueva York, 2012.
- FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, *La consecución de la agenda 2030*, ONU, Nueva York, 2018. Disponible en <https://www.un.org/humansecurity/es/agenda-2030/> Consultado el 29 de enero de 2019.
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México 2012.
- GALLEGO GARCÍA, Gloria María, “Sobre el monopolio legítimo de la violencia” en *Nuevo Foro Penal No. 66*, Bogotá, 2003.
- GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica y AGUIRRE QUEZADA, Juan Pablo, *Asesinatos políticos en el periodo electoral 2018*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018.
- GONZÁLEZ CERÓN, Lilia, “Eliminar el paludismo en México requiere fortalecer la investigación y la vigilancia epidemiológica” en *El mirador*, 17 de enero de 2019, México, 2019. Disponible en: <http://www.periodicomirador.com/2019/01/17/eliminar-paludismo-mexico-requiere-fortalecer-la-investigacion-la-vigilancia-epidemiologica/> Consultado el 24 de enero de 2019.
- GRACIDA, Elsa M., *El desarrollismo*, UNAM, México, 2004.
- GRIMBERG, Carl, *Revolución Francesa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- GROETHUYSEN, Bernard, *Filosofía de la Revolución Francesa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio y CHÁVEZ VARGAS, Lucía Guadalupe, “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”, en *Revista Cultura de la Legalidad no. 14*, Madrid, 2018.
- HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006.
- ---, *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el nuevo modelo constitucional de derechos humanos en México*, CNDH, México, 2015.
- HERRERA, A., *Apuntes en torno a las fuerzas armadas y el sector de la seguridad y la defensa en México: la coyuntura actual y los escenarios futuros*, México, 2009.
- HIRALES, Gustavo, “La guerra secreta, 1970-1978” en *Nexos*, núm. 54, junio de 1982, México, 1982. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=4068> Consultado el 25 de diciembre de 2018.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Informe México Eventos de 2017*, Disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310> Consultado el 17 de diciembre de 2018.

- INEGI, *Características educativas de la población*, México, 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/> Consultado el 26 de enero de 2019.
- , *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> Consultado el 25 de enero de 2019.
- , *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2012. Disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/enviperes2012.pdf> Consultado el 22 de enero de 2019.
- , *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf Consultado el 24 de enero de 2019.
- , *Encuesta Nacional Sobre Discriminación*, México, 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf Consultado el 28 de enero de 2019.
- , *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*, México, 2016. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf Consultado el 26 de enero de 2019.
- , *Estadísticas a propósito del día internacional de los derechos humanos*, México, 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/derechos2017_Nal.pdf Consultado el 17 de diciembre de 2018.
- INSP, *Diabetes, principal causa de muerte en México*, México, 2017. Disponible en: <https://www.insp.mx/presencia-insp/3877-diabetes-causa-muerte-mexico.html> Consultado el 24 de enero de 2019.
- JARAMILLO-MOLINA, Máximo Ernesto, “El fin de PROSPERA: ¿Primero los pobres? en *Animal Político*, 6 de febrero de 2019, México, 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2019/02/06/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/> Consultado el 9 de febrero de 2019.
- KATZ, Friedrich, “La guerra fría en América Latina y sus particularidades en México” en *Nuevos ensayos mexicanos*, Era, México, 2006.
- KRAUSE, Keith, Building the Agenda of Human Security: “Policy and Practice within the Human Security Network”, en *International Social Science Journal september 2008*, UNESCO, 2008.
- LAJOUS, Andrés y PICCATO, Pablo, “Tendencias históricas del crimen en México” en *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=36958> Consultado el 30 de diciembre de 2018.
- *Ley de Seguridad Interior*.
- *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

- LOCKE, John, *Carta sobre la tolerancia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.
----, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Porrúa, México, 2008.
- MARISCAL, Ángeles, “¿Por qué decenas de indígenas están en prisión y bajo tortura? La ONU exige a México que aclare” en *Sin Embargo*, 13 de febrero de 2019, México, 2019. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/13-02-2019/3535115> Consultado el 13 de febrero de 2019.
- MARTÍNEZ, Sanjuana, “Generales, ligados al narco desde hace años: Gallardo” en *La Jornada*, 10 de junio de 2012, México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/06/10/politica/015n1pol> Consultado el 23 de enero de 2019.
- MEDIN, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI Editores, México, 2003.
- MÉXICO AGENDA 2030, *Estrategia nacional para la puesta en marcha de la agenda 2030*, México, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf Consultado el 23 de enero de 2019.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Human Security Network*. Disponible en http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy_and_international_law/human_security_network/ Consultado el 29 de enero de 2019.
- MIRANDA, Perla, “OCDE: México, primer lugar de embarazo en adolescentes” en *El Universal*, 2 de febrero de 2017, México, 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/ocde-mexico-primer-lugar-de-embarazo-en-adolescentes> Consultado el 24 de enero de 2019.
- MONROY, Jorge, “Se investiga a General del Estado Mayor por robo de combustible: AMLO” en *El Economista*, 8 de enero de 2019, México. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-revela-investigacion-contra-General-del-Estado-Mayor-por-robo-de-combustible-20190108-0043.html> Consultado el 23 de enero de 2019.
----, “Policía Federal, con un estado de fuerza de 27,261 elementos”, en *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Policia-Federal-con-un-estado-de-fuerza-de-27261-elementos-20181227-0091.html> Consultado el 18 de diciembre de 2018.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 2005.
- NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el 21 de noviembre de 2018.
----, *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*.
----, *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General sobre la seguridad*

- humana (A/66/763)* Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/763> Consultado el 29 de enero de 2019.
- , *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre la seguridad humana (A/68/685)* Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/685> Consultado el 29 de enero de 2019.
- , *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio – Seguridad humana (A/64/701)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/701> Consultado el 29 de enero de 2019.
- , *Seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre la seguridad humana (A/RES/66/290)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/290> Consultado el 29 de enero de 2019.
- , *Seguimiento del párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 sobre la seguridad humana (A/RES/64/291)*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/291> Consultado el 29 de enero de 2019.
- OCDE, Social Expenditure Database, 2019. Disponible en: www.oecd.org/social/expenditure.htm Consultado el 10 de febrero de 2019.
 - OLGUÍN, Miguel, “El campo en México, un sector abandonado” en *UNAM Global*, México, 2018. Disponible en: http://www.unamglobal.unam.mx/?p=7506&fb_comment_id=1202137363210020_1206204872803269 Consultado el 23 de enero de 2019.
 - OLIVARES ALONSO, Emir, "Ganan las mujeres 34.2% menos que los hombres en México: estudio" en *La Jornada*, 18 de julio de 2018, México, 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/07/18/sociedad/033n1soc> Consultado el 26 de enero de 2019.
 - OLVERA, Dulce, “7,267 millones rodaron en 10 años por un pozo sin fondo: el Seguro Popular. La ASF los vio caer. Y ya” en *Sin Embargo*, México, 2018. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/08-02-2019/3520582> Consultado el 9 de febrero de 2019.
- , “La Sagarpa de Peña dio a Bachoco, Bimbo y Maseca más subsidio que a campesinos pobres, dicen cifras”, en *Sin Embargo*, 7 de febrero de 2019, México, 2019. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/07-02-2019/3531470> Consultado el 7 de febrero de 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Declaración sobre seguridad en las Américas.
 - ORTÍZ ORTÍZ, Serafín, *Problemáticas contemporáneas de derechos humanos*, Conferencia llevada a cabo el 23 de noviembre de 2018 en la Universidad Autónoma de Tlaxcala.
 - OSORIO, Jaime, *Violencia y crisis del Estado*, UAM Xochimilco, México, 2011.

- OXFAM, *Una Economía para el 99%, Informe 2017*. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf Consultado el 3 de enero de 2019.
- PEIMBERT, Marcela Torres, “De la Colina del Perro a la Casa Blanca. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México” en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editor Instituto Belisario Domínguez, México, 2017.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán*, México, 2006. Disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/> Consultado el 27 de diciembre de 2018.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Guía metodológica para la aplicación del enfoque de seguridad humana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2012.
 - , *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Nueva York, 2013.
 - , *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- RAMOS, Rolando, “Aumentó 29,652 mdp presupuesto de fuerzas armadas” en *El Economista*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Aumento-29652-mdp-presupuesto-de-fuerzas-armadas-20180102-0078.html> Consultado el 18 de diciembre de 2018.
- RODRÍGUEZ MORENO, Alonso, Origen, evolución y positivización de los derechos humanos, CNDH, México, 2011.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y ÁLVAREZ MARÍN, Andrea, “Seguridad humana. Un estado del arte” en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José, 2012.
- ROJAS CASTAÑEDA, Miguel Ángel. Análisis del tema de Seguridad Nacional en México bajo la perspectiva del modelo del Estado Constitucional de Derecho y la Teoría de los Derechos Fundamentales. Tesis de Doctorado. Universitat Autònoma de Basrcelona, Barcelona, 2010.
- ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, Editores mexicanos unidos, México, 2005. Pp. 48.
- SCHMIDT, Samuel, *La democratización mexicana. Un camino tortuoso*. Consejo Editorial Cámara de Diputados, México, 2016.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *Sin hambre, Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, 2013. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf> Consultado el 23 de enero de 2019.

- SECRETARÍA DE SALUD, *Encuesta nacional de consumo de drogas, alcohol y tabaco 2016-2017*, México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/234856/CONSUMO_DE_DROGAS.pdf Consultado el 23 de enero de 2019.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf> Consultado el 15 de diciembre de 2018.
- SIEYÈS, Emmanuelle Joseph, *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1989.
- SMITH, Peter, “El imperio del PRI” en ANNA, Timothy et al, *Historia de México*, Editorial Crítica, Barcelona, 2003.
- STCONAPRA, *Informe sobre la situación de la seguridad vial*, México, 2016. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1VFwPRfgGiiBh1LGewyfsNliJHPkX9rkm/view> Consultado el 24 de enero de 2019.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas.
----, “Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética. Ampraro directo en revisión 1200/2014” en *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, México, 2014.
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK, *SDG Index and dashboards Report 2018 Global Responsibilities implementing the goals*, BertelsmannStiftung, 2018. Disponible en: <http://sdgindex.org/assets/files/2018/02%20SDGS%20Country%20profiles%20edition%20WEB%20V3%20180718.pdf> Consultado el 3 de febrero de 2019.
- TELLO, Carlos, *Sobre la Desigualdad en México*, UNAM, México, 2009.
---- y CORDERA, Rolando, *La disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 2011.
- THE HUNGER PROJECT MÉXICO, *Datos de hambre y pobreza*, México, 2018. Disponible en: <https://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/> Consultado el 23 de enero de 2019.
- VICHINKESKI TEIXEIRA, Anderson, “Los orígenes filosóficos de la noción de soberanía nacional en el contractualismo político” en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIII, 2º semestre de 2014*, Chile, 2014.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ZIMBARDO, Philip, *El efecto Lucifer, estremecedor estudio sobre la naturaleza del mal*, Paidós, México, 2018.