

Hacia una propuesta integral de seguridad y justicia

José Narro Robles

Del 6 al 10 de junio de 2011 se llevó a cabo en la UNAM la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una Política de Estado en los albores del Tercer Milenio, organizada por iniciativa de Jorge Carpizo, en su calidad de presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, y en la que participaron ochenta y ocho destacados profesionales, funcionarios públicos, académicos nacionales y de otros países. A continuación se presentan las palabras que el rector de nuestra máxima Casa de Estudios, José Narro Robles, dirigió a los asistentes durante la inauguración y la clausura de los trabajos de la conferencia, así como la relatoría de las principales propuestas presentada por el propio doctor Carpizo.

Creo que hemos llegado a un punto en el que es necesario hacer un alto para analizar a fondo el problema de la inseguridad, la violencia y el crecimiento del crimen organizado. Para hacerlo, hay que acudir a los que saben, a quienes han estudiado el asunto, a quienes tienen información y han reflexionado sobre el origen de las dificultades, y las formas de prevenirlas y resolverlas. Por ello hemos decidido organizar esta Conferencia Internacional, además de hacerlo con un formato que permitirá plantear una propuesta. Una propuesta integral y construida desde la Universidad.

A la convocatoria de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, han respondido positivamente especialistas de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, España, Estados Unidos, Italia, Uruguay y Venezuela. Estamos muy reconocidos por que hayan aceptado venir a compartir con nosotros sus conocimientos y experiencias. Esto vale también para los investigadores mexicanos de instituciones de educación superior públicas o privadas y para los de casa.

Agradezco particularmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por estar dignamente representada en esta reunión, así como a los procuradores de justicia, magistrados, legisladores, presidentes municipales, asociaciones civiles y consultores en materia de seguridad que aceptaron la invitación.

Igualmente, la Universidad Nacional Autónoma de México se honra en que hayan atendido la convocatoria para compartir datos, argumentos y experiencias, numerosos funcionarios de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Salud; así como servidores públicos de las procuradurías General de la República y del Distrito Federal, del Instituto Federal de Acceso a la Información, del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de las agencias de seguridad de entidades de la República.

Los temas abordados subrayan la importancia de la seguridad y la justicia como elementos fundamentales de la vida democrática en cualquier nación. No puede haber democracia verdadera donde no impere la seguridad y donde las instancias de impartición de justicia no cuenten con la integridad y credibilidad necesarias. La democracia moderna requiere de la confianza de los ciudadanos en las instituciones que se han creado para que la vida en común transcurra en paz, con estabilidad y con posibilidades de progreso.

Por ello, esta Conferencia Internacional ha sido dividida en dieciocho mesas temáticas de discusión, en las cuales se analizarán los principales aspectos del papel de la seguridad y la justicia en la vida democrática. Si

bien el caso de México es el que convoca a la reunión, las experiencias de otras latitudes serán importantes para enriquecer nuestra discusión. Estoy seguro de que, además, las conclusiones a las que se llegue, servirán a otras sociedades.

Problemas como las adicciones, la delincuencia organizada, el lavado de dinero, la corrupción, la impunidad, o los relacionados con la seguridad de los ciudadanos o del mismo Estado nacional, que serán materia de discusión en mesas específicas de esta reunión, no pueden entenderse de manera aislada. Tienen que analizarse desde una visión general, capaz de ubicar éstas y otras expresiones de la inseguridad en una perspectiva holística, en una que favorezca la comprensión de que todos los fenómenos antisociales tienen causas múltiples que están interrelacionadas.

Es claro que en materia de seguridad y de impartición de justicia en cualquier colectividad, se requiere hacer énfasis en la prevención. Estoy convencido de que las medidas preventivas son, con mucho, más efectivas que las de tipo remedial. Es mejor y menos costoso prevenir que permitir que las condiciones sociales se descompongan a grado tal que haya necesidad de realizar intervenciones más riesgosas y onerosas.

No puedo dejar de mencionar el caso de los jóvenes, porque creo que es entre ellos donde hay que incidir más para evitar que por insuficiencia de oportunidades incurran en actos delictivos o sean víctimas de ellos.

Los jóvenes mexicanos, según datos de la Encuesta Nacional, perciben claramente que para ellos hay falta de oportunidades laborales y educativas, y resienten los problemas de la integración social y de las adicciones. Para ellos la familia, el trabajo y la educación son, en ese orden, lo más importante. Por esta razón, las políticas gubernamentales debieran responder de manera contundente a este hecho.

Hay otros datos que me parecen francamente alarmantes para el motivo de esta reunión. Son los que arrojó una Encuesta Nacional sobre la Constitución aplicada en 2003, que mostró que cuatro de cada diez jóvenes consideraban que si las autoridades no atienden de manera eficiente un delito, la gente tiene derecho de hacerse justicia por sus propias manos.

Por otra parte, el Centro de Investigación para el Desarrollo en su Encuesta de Valores, dada a conocer a principios de este año, mostró que el 71 por ciento de los mexicanos piensa que nuestras leyes protegen a los poderosos, además de que casi uno de cada tres encuestados consideró que es de tontos cumplir con la ley si la mayoría no lo hace.

La debilidad de nuestro Estado de derecho es patente y se confirma cuando acudimos a comparaciones internacionales. Según el Índice de Estado de Derecho 2010 publicado por la organización The World Justice

Project, México figura entre los sistemas de justicia más deficientes de América Latina. En ese estudio, en que se reportan datos de treinta y cinco países, entre ellos siete de Latinoamérica, México se ubica en el penúltimo lugar en cuanto al sistema de justicia penal.

No voy aquí a reiterar datos sobre la violencia que afecta al país o sobre los recursos que se destinan a contenerla. Pero tampoco puedo dejar de mencionar que las muertes ligadas al crimen organizado en los últimos cuatro años y medio, se acercan ya, según las cifras oficiales, a las treinta y ocho mil.

No quisiera abundar más por ahora en estos temas, pero sí dejar asentado que desde mi perspectiva, la inseguridad pública y los problemas de la aplicación de la justicia en México tienen mucho que ver con la desigualdad social que padecemos, con la carencia de políticas públicas efectivas para abatirla y con la insuficiencia de nuestros logros educativos.

En la clasificación mundial según el índice de Gini —que se utiliza para medir la desigualdad en la distribución del ingreso—, ocupamos el lugar número 113 entre 142 naciones. Debería alarmarnos que sólo 29 países tengan un nivel de desigualdad mayor al nuestro.

Por lo que toca a la justicia, en el último Informe de Competitividad Global, entre 139 naciones ocupamos el lugar 92 en independencia judicial, el 102 en eficiencia de la estructura legal para resolver disputas, y el puesto 132 en cuanto al costo del crimen y la violencia para los negocios.

Los datos anteriores me parecen graves. Ciertamente, a México le urge construir un verdadero Estado de Derecho. El país parece estar funcionando más a partir de

intercambios personales con ventajas recíprocas, que de la vigencia de las leyes.

La falta de confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia traduce uno de los grandes males de nuestro tiempo: la corrupción. Se trata de un problema que va más allá de las estructuras de poder o burocráticas, que trasciende los ordenamientos y que amenaza con llegar a formar parte de la cotidianidad de la mayoría.

Nuestro país requiere de cambios que le permitan avanzar hacia el progreso con equidad, con certeza en el futuro, con capacidades para competir en un mundo globalizado, con una democracia fortalecida. Tenemos que romper ataduras y dependencias que bloquean las potencialidades nacionales.

Algo está mal en nuestro país cuando, pese a nuestra gran historia y capital cultural, al gran tamaño de nuestra economía, a la diversidad y riqueza de nuestros recursos naturales y humanos, no podemos romper los círculos viciosos que nos atrapan en la desigualdad y la inseguridad.

Es hora de aceptar que esos males y la debilidad de nuestro Estado de Derecho son impedimentos para el progreso y el desarrollo económico. Es tiempo también de reconocer que el problema no es de un sector o grupo, de entender que la solución de fondo reclama de la intervención de todos y que el tránsito será difícil y demandante.

Quiero aprovechar la oportunidad para puntualizar una opinión que expresé hace unas semanas, y que ha dado lugar a comentarios incorrectos y algunos francamente absurdos. Por supuesto que la pertenencia a



El rector José Narro Robles durante su exposición en la Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia, Palacio de Medicina, junio de 2011



Jorge Carpizo, Luis Raúl González Pérez y el rector José Narro Robles

las fuerzas del orden debe hacerse con absoluta libertad. Se trata de una opción digna, profesional, útil y que tiene distintos niveles y dimensiones. Es absolutamente falso que yo haya expresado algún señalamiento que pudiera ser ofensivo o que tuviera la intención de denostar a quienes forman parte o tienen interés de incorporarse a los cuerpos policiales.

Lo que sí señalé y ahora lo reitero es que nuestros jóvenes alumnos, en especial los del bachillerato, no están para ser reclutados por la Secretaría de Seguridad Pública. Ésa fue la pregunta y mi respuesta textual fue: "...a los jóvenes hay que abrirles posibilidades que no pueden ser ésas nada más. Sé que son tareas que pueden desempeñarse con enorme dignidad. Sé también que son tareas que se requieren en una sociedad, pero soy de los que piensan que a los jóvenes hay que abrirles muchísimas más opciones y posibilidades de trabajo, de desarrollo, expectativas hacia adelante".

La UNAM ha hecho y seguirá haciendo lo que le corresponde. Para probarlo ahí están los múltiples cursos de posgrado para formar especialistas en los campos de la justicia, la seguridad y la criminalística. Ahí están las investigaciones que conducen nuestros académicos y sus trabajos publicados desde antes de que se reconociera la gravedad del problema que afecta al país. Ahí están los aportes a la lucha contra las adicciones y a favor de la formación de profesionales competentes y con valores. Ahí están los avances para preparar expertos en campos como las ciencias forenses, cuyo plan de estudio estará concluido este mismo año. Por eso fallan los que por ignorancia o por falsedad pretenden ofender o descalificar para sólo sacar algún tipo de ventaja.

La libertad es una de las mayores divisas de nuestra Universidad; sin ella, simplemente colapsaría. En nues-

tra comunidad la ejercemos cotidianamente. En el aula, el laboratorio y el cubículo adquiere la forma de la libertad de cátedra y de investigación. Forma parte del sustento de la autonomía y gracias a la misma puede responder a las necesidades y planteamientos de la sociedad.

México requiere que la pluralidad que la constituye encuentre formas democráticas para expresarse. Ahí reside una de las fórmulas para salir adelante, para analizar nuestros problemas y para plantear soluciones a los mismos. México requiere que se escuchen voces críticas propositivas. La Universidad Nacional Autónoma de México tiene una responsabilidad en este sentido y los miembros de nuestra comunidad, el rector incluido, no vamos a renunciar al compromiso.

Seguiremos dando nuestros puntos de vista con respeto y con la intención de ayudar al país. Como en otros casos, se debe entender que a la mayoría de nosotros no nos mueven intereses personales, sino el destino del país. Soy uno de los que respetan las opiniones de los demás, y también uno de los que no están dispuestos a contribuir al silencio cómodo y timorato, por una razón: se trataría de un acto de deslealtad con el país, de deshonestidad intelectual, de sometimiento indigno de los universitarios.

Reitero la disposición de la Universidad Nacional Autónoma de México de colaborar como siempre lo ha hecho, desde el ámbito académico que le es propio, a la solución de los grandes problemas de la nación. Los egresados universitarios trabajan todos los días en diversas trincheras sociales, académicas, políticas y económicas para este propósito, incluidos los cuerpos policiales y de impartición de justicia. Esta conferencia es una muestra más del método que los universitarios seguimos para servir a nuestra sociedad.

PALABRAS DE CLAUSURA

La Universidad Nacional Autónoma de México siempre ha abierto sus puertas para que se puedan analizar los problemas y las necesidades del país. Con esta conferencia lo hemos hecho en un tema que tiene, en los hechos y en la percepción pública, una dimensión realmente preocupante.

En las mesas en que se organizó esta Conferencia Internacional se han analizado y discutido, desde muy distintos ángulos, muchos de los principales aspectos relacionados con la justicia y la seguridad, en el marco de la democracia y de un Estado de Derecho.

En los trabajos se mostró, con gran rigor intelectual y académico, que sin la plena vigencia y el respeto de las leyes, y sin instituciones sólidas para la impartición de la justicia, la seguridad de los ciudadanos y la democracia se resquebrajan. Una sociedad donde la población no goza de la seguridad debida es una colectividad en la que el Estado nacional no ha cumplido como debiera con una de las principales razones de su existencia.

En esta Conferencia se han abordado distintos temas, algunos de carácter estructural, otros que resultan del diseño normativo, unos más que son producto de la ejecución de las acciones, varios de orden nacional y otros producto de la globalización del crimen organizado y el delito. Todos ellos tienen un elemento en común: están en la base de la inseguridad y la injusticia. Aquí ha quedado demostrado que no basta con reconocer que se trata de problemas complejos, sino que se deben analizar sus interrelaciones para apreciar la naturaleza de su composición y a partir de eso ofrecer opciones para resolverlos.

En las mesas de esta reunión académica se examinaron múltiples implicaciones de la problemática del sistema de justicia y de la seguridad, tanto en el ámbito nacional, federal, estatal y municipal, pero también en el contexto de las relaciones bilaterales y multilaterales, al igual que los alcances y limitaciones de las políticas específicas y de los mecanismos para su implementación.

El encuentro ha tenido como propósito elaborar, a partir de las opiniones, datos y experiencias de los participantes, una propuesta de política de Estado que contribuya a que México pueda garantizar integralmente la seguridad de sus ciudadanos.

Al llegar al término de los trabajos de la Conferencia, contamos con los elementos para formularla y con la Comisión que, presidida por el doctor Jorge Carpizo, e integrada por los doctores Sergio García Ramírez y Luis de la Barra y por los licenciados Luis Raúl González Pérez, Ernesto López Portillo Vargas y Guillermo Silva Aguilar, tiene la delicada tarea de elaborarla.

Se cuenta adicionalmente con una ruta crítica que nos permitirá llegar a una propuesta que será sometida

a la consideración de sectores de la sociedad y entregada a las distintas estructuras del Estado mexicano. Le pido respetuosamente a la Comisión que, a manera de seguimiento, programe la rendición de un informe público semestral, respecto de los avances en el cumplimiento de los objetivos y de la puesta en práctica de las acciones recomendadas.

Hay que tener muy claro que la juventud mexicana, aun si parte de ella está involucrada en actos delictivos, es la víctima más evidente de la situación que se vive en el país. La juventud no merece ser parte de un problema que no generó, y tampoco merece ser criminalizada. Los jóvenes requieren opciones para acceder a una vida digna, decorosa y sin violencia. Hay que decirlo con franqueza: hoy día los jóvenes no cuentan con suficientes opciones. Y cuando no tienen posibilidades educativas, trabajos dignos, viviendas independientes ni opciones recreativas, se vuelven presa fácil del crimen organizado.

La mejor inversión que se puede hacer es la que tiene como objeto prevenir y resolver problemas. La educación y la atención de la juventud son esferas que reúnen esa dualidad. Si a ellas sumamos recursos que estimulen el mercado interno, llegaremos a la conclusión de que esa inversión será la más rentable. Comprometernos con esta trilogía despertará a nuestros mejores socios y a los aliados más solidarios y con mayor futuro, a los mexicanos.

Si queremos atender el problema de la inseguridad que hoy nos agobia, tenemos que hacer cambios. La violencia y la inseguridad tienen su raíz en la falta de opciones de vida digna y productiva para todos. La pobreza, la insultante concentración del ingreso y la falta de opciones educativas, entre otras, son las causas profundas de la inseguridad que hoy vivimos. Tenemos que cambiar lo que a todas luces no está dando resultados. No se trata de dejar de hacer, sino de corregir lo que evidentemente no funciona.

No hay duda de que ambos, el problema de la seguridad y el del retiro del Estado de áreas donde antes intervenía activamente, tienen una relación directa. La desigualdad exagera los problemas sociales y debilita la confianza en las instituciones. Mientras más se profundizan las brechas entre quienes tienen todo y en exceso y a quienes falta lo elemental, los problemas sociales se agrandan. La desigualdad de siempre está en el fondo de los problemas que afrontamos hoy.

Requerimos nuevos diseños de las instituciones y las políticas públicas para avanzar en la democracia, para fortalecer el federalismo y el equilibrio y colaboración entre los poderes, para promover el desarrollo económico, pero sobre todo, para construir un verdadero Estado de Derecho donde rija la ley, así como para redefinir el papel del Estado y de su política social.

Necesitamos cambiar y hacerlo todos, de la superficie hasta lo más profundo. Requerimos romper muchos de los moldes que se nos han impuesto y hemos seguido. Debemos dejar de generar sospechas, desechar por completo las fórmulas autoritarias del pasado. Tenemos que convencer a los que no lo están, que politizar la justicia o judicializar a la primera son malas determinaciones.

Espero que además del resultado concreto de esta reunión, la propuesta que se presentará desde la Universidad a la sociedad y al Estado mexicanos también trascienda como un ejemplo de que se puede dialogar entre quienes opinan diferente. Aquí han participado, por un lado, funcionarios del gobierno y, por otro, algunos de sus críticos. Todos han expuesto su posición y han escuchado a los demás. Esto es un ejemplo para la sociedad y para nuestra comunidad de lo que debe significar vivir en democracia: aceptar la pluralidad, escuchar y aprender del otro. Respetar al diferente, permitir que hable quien tiene algo que decir, es indispensable en México y en la UNAM.

En efecto, todos hemos aprendido de los participantes. Ahora estamos más seguros del origen del problema y de las formas de resolverlo. Sabemos, por ejemplo, que la actividad criminal no es un asunto de buenos y malos, de ministerios hieráticos y de ángeles de las tinieblas. Reconocemos que se trata de una actividad perversa, que atrae a quienes valoran los riesgos de incorporarse a la delincuencia como menores respecto de los beneficios económicos que obtendrán a partir de sus actividades delincuenciales.

También hemos comprendido que la solución no es fácil y menos única, que sin el uso de la fuerza pública el problema no se va a resolver, pero que el solo uso de la misma lo empeorará. Debemos seguir múltiples rutas: la financiera, la de la droga, la jurídica, la de las armas, la multinacional, entre muchas otras.

Respecto de la ruta de la droga, hay que decirlo con franqueza, no toda la droga que se produce en México y mucho menos la que viene de otras latitudes tienen como meta el mercado nacional. En una proporción muy importante su destino es el de nuestros vecinos del norte, que toleran el envío de muchas de las armas con las que los criminales cometen sus fechorías y atentados. Urge tomar decisiones. El problema que aflige a México nosotros no lo inventamos; eso sí, es contagioso y afecta a otras naciones de la región.

Antes de concluir, permítanme reiterar mi más sincero reconocimiento a todos los participantes por el interés que demostraron tanto en la preparación como en el desarrollo del evento. Por su empeño, dedicación y entusiasmo, muchas gracias.

Estoy seguro de que el esfuerzo de todos ustedes rendirá frutos tangibles y que sus propuestas tendrán concreción en el corto y mediano plazos. Los expertos han hablado en este evento, los expertos deben ser escuchados donde se toman las decisiones. A amplificar su voz nos comprometemos todos.

Palabras del rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, José Narro Robles, durante la inauguración y clausura de la *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una Política de Estado en los albores del Tercer Milenio*, realizada en la UNAM del 6 al 10 de junio de 2011.



En el presidium Eduardo Bárzana, Secretario General de la UNAM; Juan Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; José Narro Robles, Rector de la UNAM; Jorge Carpizo, Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, y Luis Raúl González Pérez, Abogado General de la UNAM