

## MÉXICO: VIOLENCIA E INSEGURIDAD. HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y SEGURIDAD HUMANA

Rodolfo García Zamora

Humberto Márquez Covarrubias

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.42353](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42353)

### Mexico: Violence and insecurity. Towards a strategy on development and human security

**Resumen.-** Durante tres décadas el neoliberalismo ha profundizado las violencias estructurales inherentes al capitalismo periférico en términos de pobreza, hambre, marginación, desempleo e inequidad. Situación que ha propiciado en los últimos seis años la irrupción sistémica de violencias emergentes de secuestros, extorsiones, asesinatos masivos, etc. por parte de los carteles de la droga y demás actividades delincuenciales, generando la sincronía de las violencias estructurales y de las emergentes. En este trabajo analizamos el debate actual sobre las violencias emergentes y las políticas de seguridad nacional promovidas por el gobierno mexicano que al ignorar las causas estructurales de ellas han resultado fallidas. Ante ello proponemos una estrategia de desarrollo y seguridad humana.

**Palabras clave.-** *violencia, inseguridad, Estado, desarrollo humano, seguridad humana*

Con la profunda crisis económica de 1982 en México y a partir del gobierno de Miguel de la Madrid se establece el modelo neoliberal que reduce radicalmente las funciones del Estado a un simple regulador de las fuerzas económicas y en términos de seguridad, lo constriñe a un Estado Policía que busca sancionar a los infractores que alteren el libre mercado. Gilberto López y Rivas (2007) destaca como con el neoliberalismo se fortifican las tareas represivas y de control social y, en consecuencia, toman preeminencia las políticas de las fuerzas armadas, policiales y de inteligencia. Esto es, la violencia y el autoritarismo, intrínsecos del sistema estatal capitalista, asumen un papel preponderante. Los estados nacionales se transforman lisa y llanamente en guardianes del orden y la reproducción del sistema mundial de explotación al transnacionalizarse sus clases dominantes. Así, mientras el Estado “desmantela” algunos de sus aparatos (desarrollo económico y social), fortalece otros (como los cuerpos represivos).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994, se consolida el modelo neoliberal con modificaciones constitucionales, que permiten la privatización generalizada de activos de la nación y la renta y venta de las tierras ejidales y sus ricos y diversos recursos no renovables. La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá representa la culminación del funcionamiento del nuevo modelo, apostando a que las exportaciones y el capital internacional serán los ejes económicos centrales en el futuro del país. Esto significa que el Estado mexicano renuncia a su obligación constitucional de fungir como promotor del desarrollo económico, del empleo y bienestar del país, pensando ingenuamente que las fuerzas del mercado por sí mismas podrían promover tales objetivos. Cinco lustros más tarde, con la economía nacional sumida en un estancamiento crónico y desempleo creciente, se reconocerá que el desmantelamiento estatal y la ausencia de verdaderas políticas de desarrollo económico y social, el abandono del mercado interno y del empleo como prioridad nacional, son elementos estructurales que explican en gran medida la violencia y muerte generalizada que sufre el país de 2006 a la fecha.

El cambio abrupto de modelo económico hacia el aperturismo, privatización y transnacionalización del país, también genera cambios sustanciales en materia de seguridad: la ciudadanía tiene miedo del crimen organizado y no de gobiernos dictatoriales como en otros países, como se mencionó arriba. No es una violencia del Estado contra la ciudadanía, es una violencia con actores, objetos y escenarios diferentes. Se trata de un fenómeno relacionado con el tráfico de mercancías y sustancias ilegales, pero vinculado también con la descomposición del tejido social, aparato gubernamental y espacio público. En términos generales, hay evidencia de una industrialización del crimen, donde los Estados son periféricos o cómplices del crimen organizado. Esta violencia tiene una doble víctima: los agentes involucrados en delitos (crímenes entre grupos antagonistas) y la sociedad civil en su conjunto que cede sus libertades y derechos más elementales, como el bienestar, libre tránsito y propiedad privada (López y Rivas: 2007)

En términos de seguridad, hasta diciembre de 1994 el sistema de seguridad en México descansa según Peña Razo (2011: 41) en lo dispuesto en el artículo 115 constitucional que establecía la tarea y atribución de vigilancia preventiva a las policías municipales para sancionar las infracciones a los reglamentos de buen gobierno y de policía. No obstante, con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, al artículo 21 se le adiciona los siguientes párrafos: *La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.*

Las modificaciones a la perspectiva estatal sobre la seguridad pública se manifiestan también en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, en el cual se hace evidente la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional y señala

objetivos y estrategias específicas. El 11 de diciembre de 1995 se publica la Ley General de las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su artículo 3 señala el concepto de seguridad pública como función a cargo del Estado:

*Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.*

*Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.*

*El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.*

*La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de política preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.*

Para Peña Razo (2011) el Estado mexicano asume una definición muy amplia de seguridad pública, donde todos los involucrados en el sistema penal son los nuevos responsables ante la sociedad para otorgarles seguridad. Regino (2007) argumenta que el objetivo es crear una imagen de seguridad mediante la “producción de reos”, con ello el estado elude la responsabilidad de atender los factores de la criminalidad y se limita a generar acciones reactivas en el ámbito penal y policial. Asimismo Aguilar (2006) ve en las políticas contra la inseguridad y criminalidad una nueva modalidad de conflicto entre sectores sociales. “*En la esfera económica la violencia deviene en un principio más de diferenciación y desigualdad, en la esfera política se constituye en un eje sobre el que se configuran normas específicas de organización del orden y el control. Mientras que en la cultura se vuelve en un referente de identidad social*”. En esta lógica, los grupos considerados particularmente violentos son objeto de mayor control social y vigilancia policiaca, lo que deviene en una criminalización de la pobreza” (Regino, 2007: p.8)

En las administraciones presidenciales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1994-2006) los programas de seguridad siempre estuvieron enfocados al tema del narcotráfico y sus secuelas, así como a la industria del secuestro. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, dentro del objetivo rector número 7, que propone garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, se expresa que salvaguardar la seguridad pública es responsabilidad primaria y esencial del Estado, y que la manera de medir el efecto de la lucha contra la delincuencia sería por el número de delitos cometidos y denunciados. Nuevamente el Estado elude la

responsabilidad de atender los factores de la criminalidad y se limita a generar estadísticas que si bien son oficiales, no dan cuenta de la realidad.

### **Calderón: Ilegitimidad y la guerra contra el narcotráfico**

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón se distingue desde sus inicios, con la asesoría del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), por sus acciones de mano dura, al militarizar la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como parte del proyecto de reingeniería del modelo de combate a la delincuencia, mismo que ha dado prioridad a las labores de inteligencia. Peña Razo (2011: 44) resalta cómo el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es el Desarrollo Humano Sustentable en el cual se toma como base el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) y su Informe para el Desarrollo Humano, que es el mismo que establece el término de Seguridad Humana. El mismo autor destaca como, por vez primera, después de cuatro sexenios no se incluye el término de Seguridad Pública como objetivo estratégico, sino que lo circunscribe dentro del diagnóstico del objetivo estratégico denominado Prevención del Delito del Eje 1: Estado de Derecho y Seguridad. Por otra parte, se justifica que en el Desarrollo Sustentable, el Estado de Derecho y la Seguridad son indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar del fruto de su esfuerzo y se genere además un ambiente propicio para la inversión.

Sin embargo, existe una enorme contradicción entre los planteamientos sobre Desarrollo Humano del Plan Nacional de Desarrollo y las acciones del nuevo gobierno de Calderón, como consecuencia de las obligaciones financieras contraídas con Estados Unidos y de los compromisos derivados del TLCAN, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la Iniciativa Mérida (Plan Colombia mexicanizado) y el proyecto de incorporación de México al Comando del Norte y a la Defensa Nuclear en el Espacio de América del Norte (NORAD), pues se reforma el marco jurídico para homologar el concepto de seguridad impuesto por la administración de George Bush, en el cual se acotan las libertades civiles, mediante la ampliación de poderes al Estado mediante la militarización de la seguridad pública para mostrar “una apariencia de un gobierno firme y decidido y hacer del ejército su principal aliado para legitimarse” (Regino:10)

En la segunda semana de diciembre de 2006 Felipe Calderón inicia la “guerra contra el narcotráfico”, enviando 6,500 tropas a Michoacán, con un aumento constante de las violencias y denuncias de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por las violaciones cometidas por el ejército y las diferentes fuerzas policiacas. Así, cinco lustros después de establecido el modelo neoliberal en México, ha provocado, entre sus múltiples consecuencias, una creciente transnacionalización de la economía y la vida política del país; pues se establece un modelo de seguridad subordinado a los intereses económicos y geoestratégicos de Estados Unidos a nivel continental. México importa un



modelo de Estado elitista-oligárquico en lo político, donde las elites y grupos dominantes (internos y externos) deciden los mecanismos de control que debe establecer el Estado como garante del orden público como derecho y garantía individual consagrada en la Constitución, excluyendo de tales definiciones a la mayoría de los ciudadanos mexicanos.

Para Chabat (2011:25) las respuestas del gobierno mexicano ante el problema de la inseguridad pública desde los años noventa consisten en tres medidas: Reformas institucionales, mayor colaboración con Estados Unidos y el uso del Ejército para combatir el narcotráfico. De esta manera Felipe Calderón asume la Presidencia de la República, en materia de seguridad, bajo el siguiente contexto:

- a) Control del narcotráfico de diversos territorios del país;
- b) Una guerra entre cárteles de la droga, causante de altos niveles de violencia;
- c) Renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública;
- d) Conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenca en la frontera;
- e) El flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox,
- f) Aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, a partir de los años noventa.

En el marco anterior, y en el contexto de una crisis de legitimidad interna por las controvertidas elecciones presidenciales del año 2006, el gobierno de Calderón declara la guerra abierta contra el narco con el apoyo del Ejército. Así, a sólo once días del inicio de su gobierno manda su primer gran operativo militar contra el narcotráfico a Michoacán, estado de origen de Calderón. Este tipo de operativos se extienden a otras entidades como Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Guerrero, Tamaulipas. Si bien tales movilizaciones de amplios activos militares produjeron una momentánea reducción de la presencia del narco en tales lugares, esto paradójicamente provocó el llamado “efecto cucaracha”, el desplazamiento de la narcoviolenca hacia otros estados, con una tendencia hacia la generalización del problema a todo el país.

Tal como ya se venía haciendo antes, pero, con mayor énfasis, Calderón promueve diversas modificaciones legales específicamente en materia de justicia penal, así como esfuerzos por profesionalizar a la Policía Federal y profundizar la colaboración en materia militar y de seguridad con Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida, que representa la aplicación en México del Plan Colombia, como estrategia en la cual Estados Unidos asume la conducción estratégica en la lucha contra el narco, subordinando al gobierno local a sus directrices. Chabat (2010:34) señala que aún cuando resulta difícil hacer una evaluación de la política de combate al narcotráfico a la mitad del gobierno de Calderón, lo que destaca es que su estrategia ha estado marcada por la urgencia, en el sentido de que cuando él asume la Presidencia, el narco tenía ya una presencia territorial que amenazaba la gobernabilidad del país de una manera directa. En este sentido, para Chabat, el margen de maniobra que tenía el gobierno mexicano era muy reducido. Se pudo

haber optado por regresar a la política de tolerancia del pasado, pero, esto ya no era viable por las siguientes razones:

- a) La tolerancia se podía mantener en un régimen autoritario en el cual la información era controlada por el Estado. Lo que era inviable con los avances democráticos en el país.
- b) El crecimiento del narco a nivel nacional ponía al Estado en una situación de debilidad para una eventual negociación con las bandas de narcotraficantes.
- c) La presión creciente de la población por una acción más firme del gobierno contra la narcoviolencia.
- d) Para Calderón era difícil eludir su confrontación con el narcotráfico dado su discurso reiterado de fortalecimiento del Estado de Derecho y además, la lucha contra el narcotráfico se presentaba como una oportunidad ideal para intentar revertir la crisis de legitimidad de su gobierno.

El mismo Chabat (2010) corrobora cómo la política de confrontación con el narco ha generado altos costos en términos de violencia, que el Estado mexicano no ha podido contener. Lo que se explica fundamentalmente por la debilidad del gobierno mexicano para aplicar las leyes que definen al narcotráfico como delito. El problema no es nuevo y es la razón por la cual los gobiernos del pasado tenían una política de tolerancia frente al narco. En este sentido, cuando un Estado no tiene la capacidad de aplicar sus propias leyes, existen básicamente dos opciones a corto plazo: o se toleran los delitos o se confrontan de manera ineficiente. Evidentemente, ambas opciones parecen ser muy malas. Las dos tienen altos costos: corrupción o violencia.

No obstante, a largo plazo, indica Chabat, pueden existir otras opciones. Si el Estado no tiene la capacidad de aplicar la ley, existen dos posibilidades: o se mejora al Estado, dándole mayores capacidades para esa tarea, o se modifica la ley. La primera de estas opciones, la de fortalecer al Estado, es la que según el autor ha seguido el presidente Calderón, con la esperanza de que funcione a la larga. Con esta opción la corrupción y la violencia no desaparecerían, pero se mantendrían en niveles que no afectan la gobernabilidad. No obstante, no está claro que esta opción sea posible. La otra posibilidad, la de cambiar la ley, implicaría básicamente moverse en dirección a la legalización de las drogas, lo cual es actualmente imposible en términos políticos por la oposición de Estados Unidos para discutir el tema. Esta opción resolvería los problemas de la corrupción y la violencia que genera el narco, aunque ciertamente no solucionaría el problema del consumo y seguramente lo agravaría, al menos a corto plazo. Idealmente, lo que resolvería tanto los problemas de corrupción y violencia como el de consumo es la desaparición de las drogas. Sin embargo, esto es una utopía y no va a ocurrir (Chabat, 2010: 36)

José Luis Piñeyro (2010) resalta como frente a la declaración de guerra al narcotráfico por parte del Gobierno de Calderón en diciembre de 2006, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 sólo se menciona la seguridad nacional desde una perspectiva restrictiva de tipo represivo. En el rubro de seguridad nacional se establecen tres prioridades:

- a) La defensa de la soberanía y la integridad territorial con el objetivo de garantizar la seguridad nacional, la integridad física y el patrimonio personal basado en dos estrategias: el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas armadas mexicanas y el Sistema Nacional de Protección Civil.
- b) La salvaguarda de la seguridad fronteriza por medio de dos estrategias: integración de unidades mixtas (policía federal, estatal y fronteriza con apoyo de las fuerzas armadas mexicanas y creación de canales de información sobre las fronteras.
- c) Fortalecer la cooperación internacional para la seguridad y la defensa territorial basada en siete estrategias: antidelincuencia organizada, antinarco tráfico, antitráfico ilegal de armas y personas, antipandillas transnacionales, estandarización de la legislación nacional con tratados internacionales para combatir el crimen profesional y fortalecimiento de mecanismos de extradición. Estas "estrategias"(que en realidad son tácticas o acciones para enfrentar tales situaciones) de hecho a excepción de las dos últimas, aparecían como amenazas a la seguridad nacional en los Planes Nacionales de Desarrollo anteriores.

Se desliga así la seguridad nacional de un proyecto de desarrollo económico incluyente, ambientalmente autosustentable y político de democracia sustantiva y participativa para reivindicar una pálida y ritual democracia electoral representativa, que en 2009 entra en crisis y se hace más evidente por el aumento del abstencionismo y el voto nulo de protesta. Por ejemplo, la defensa del patrimonio personal planteada por el PND y retomada en el Plan de Desarrollo de Calderón, sin un aumento sustancial de la seguridad social, laboral, educativa y alimentaria, es apostarle a mantener la escandalosa e insultante concentración del ingreso y la riqueza personificada por Carlos Slim, el primer multimillonario del mundo (Piñeyro, 2010).

Marco Palacio y Mónica Serrano (201) desmitifican los éxitos de la creciente militarización en la lucha del narcotráfico en México y de la creciente colaboración del gobierno mexicano con el norteamericano en la tarea, mediante el Plan Mérida, argumentando cómo se magnifican los logros del Plan Colombia en aquel país, y destacan como el Plan Mérida al igual que su contraparte en Colombia, difícilmente será una solución a los problemas de las drogas para México y los Estados Unidos. Ellos perciben tres escenarios respecto a la Iniciativa Mérida:

- a) El primero es optimista y llevaría al desvío de los flujos de cocaína a una ruta alternativa que no cruzara por territorio mexicano. Es decir un retorno al *status quo* que permitiera a las autoridades mexicanas atacar de fondo los problemas de violencia y corrupción, desatados en buena medida por el tránsito de cocaína y por la organización de una economía de tránsito y de servicios, y reapuntalar, como ha sido el caso de Colombia, a las instituciones del Estado. Sin embargo, es difícil imaginar que México, por sí sólo, pudiese lograr el desvío de lo que a todas luces es una avalancha de cocaína, estimada en alrededor de 400 toneladas de polvo blanco. Por consiguiente, este primer escenario optimista dependería a su vez de la cooperación y complicidad de Washington.

b) El segundo escenario, más cercano a la experiencia colombiana, consiste en el fortalecimiento de las instituciones coercitivas del Estado mexicano y el restablecimiento de niveles contenidos y “aceptables” de corrupción y de violencia. En este caso se requeriría de la ayuda económica y de la cooperación de Estados Unidos, no sólo para detener el flujo de cocaína, sino también el trasiego de armas legales e ilegales que cruzan la frontera de Estados Unidos con México.

c) El tercer escenario, es el más realista, y lo ubican como una etapa más de la larga cadena de encuentros y desencuentros que han denominado por más de un siglo las relación de México con Estados Unidos en materia de drogas. Aun así, lo que no se puede ignorar, destacan los autores, ya sea que hablemos de Colombia o de México, es que en ninguno de estos escenarios, figuran de forma prominente, las consecuencias negativas que estas políticas han provocado para nuestras frágiles democracias.

Es este escenario el que se va consolidando en los últimos dos años del gobierno calderonista cuando con la intervención de los organismos de seguridad norteamericanos, dirigiendo a la Marina y otros cuerpos de seguridad mexicanos, se permite la captura y eliminación de diversos jefes de la industria del crimen. El nuevo gobierno mexicano al inicio del 2013 anuncia la profundización de esa colaboración estrecha bajo la Iniciativa Mérida, con el establecimiento en Colorado de un centro de capacitación para los integrantes de las diferentes policías y cuerpos de seguridad junto con otras diversas formas de colaboración contra los diferentes carteles del país.

Aun así, lo que no se puede ignorar, destacan los autores, ya sea que hablemos de Colombia o de México, es que en ninguno de estos escenarios, figura de forma prominente, las consecuencias negativas que estas políticas han provocado para nuestras frágiles democracias. La experiencia de Colombia, es un referente muy importante para el análisis de la violencia creciente que México ha venido sufriendo en los últimos lustros, puesto que es un país que ha sufrido más de cinco décadas de violencia continua, tanto por la existencia de varios movimientos guerrilleros como la emergencia de los grandes carteles de la droga en las últimas décadas y los grupos de paramilitares promovidos por el gobierno colombiano.

A Ana María Arjona (2008) le preocupa dilucidar cuánto margen de acción tiene la población frente a la presencia fluctuante de los actores armados en sus territorios; ella reitera enfáticamente la complejidad de las interacciones entre los grupos armados y comunidades de las “zonas de conflicto”. En primer lugar, señala que la presencia de los grupos armados son muy heterogeneas, según sean las circunstancias, y que no es reducible exclusivamente a la coerción armada, pues a veces los insurgentes regulan la conducta de los pobladores en lo público y lo privado, y exigen, a cambio retribuciones económicas. Por otra parte, pese a los altos niveles de victimización que sufre la población no combatiente, mantiene cierta capacidad de “agencia”, algún margen de maniobra: hay comunidades que han exigido explícitamente respeto por su autonomía, mientras otras han encontrado en un grupo armado una fuente de autoridad y gobierno con los que antes no contaban.



Por lo anterior, la autora resalta la importancia de comprender los diferentes tipos de interacción que operan entre los civiles y los combatientes, a fin de superar la visión dicotómica que contrapone a víctimas y “simpatizantes” entusiastas, cosa que impide analizar los efectos de las complejas transformaciones que tienen lugar en esas comunidades. La asunción de las relaciones de la población con los actores armados, en términos de colaboración o participación, originadas en adhesiones voluntarias de tipo ideológico, suelen llevar a estigmatizar a las poblaciones que de diversa manera se relacionan con los combatientes, movidos por razones muy distintas de las simpatías ideológicas. Por eso, destaca ella, para entender la reacción de la gente frente a los grupos armados hay que enmarcar las acciones de éstos en los contextos locales, a fin de indagar, por sus propósitos concretos, la dinámica específica que adoptan en las localidades y el comportamiento que exigen a la población. De ahí su insistencia en el carácter interrelacional de los comportamientos, tanto de los actores armados como de las comunidades.

Para entender esta interacción, Arjona parte del supuesto de que los grupos insurgentes requieren crear un orden social propicio en los territorios donde pretenden establecerse dentro del país: para asegurar su supervivencia necesitan abastecerse de comida, abrigo y ropa en lugares lejanos e inhóspitos, objetivo que exige cierta colaboración de la población vecina, pero, igualmente, el mantenimiento del control territorial reclama un mínimo de obediencia y suministro de información por parte de las comunidades locales. En algunos casos exigen contribuciones ocasionales de la población para financiar su lucha, así como cierta legitimidad nacional o internacional. Además, y esta es una de las cuestiones más importantes, deben reclutar seguidores.

Pero el orden de los actores armados no es uniforme sino que depende de la organización y el poder local, previamente existentes en las comunidades, el nivel de cooperación que logran está determinado por la manera como la comunidad reacciona frente a ellos. La comunidad puede oponerse, obedecer pasivamente o brindar apoyo y obediencia, que no es siempre voluntaria ni ilimitada. La obediencia sería limitada si únicamente incluye conductas relacionadas con el uso de la fuerza, y amplio si involucra a conductas en la esfera económica y la vida familiar. Un nivel nulo de cooperación puede presentarse cuando la comunidad logra oponerse por medio de la resistencia (violenta o pacífica) o la neutralidad. También puede haber niveles medios, cuando la comunidad se acomoda pasivamente a la situación y obedece en un espacio limitado de la vida local. Y hay altos grados de cooperación cuando la comunidad brinda la obediencia y apoyo en múltiples campos de la vida local.

Para Arjona, el problema que afrontan los actores armados en estas interrelaciones es que la coerción violenta solo logra márgenes pobres de cooperación, muy dependientes de la amenaza creíble de represalias y reducidos al control político del orden local. Cuando el grupo armado está interesado en el control del territorio, necesita una cooperación estable y duradera, para la cual la violencia es insuficiente y hasta contraproducente. De ahí el imperativo de establecer un nuevo orden local, que no puede erigirse en el vacío, sino a partir de

un orden preexistente en la comunidad, que ya tiene una forma peculiar de resolver sus tensiones, si el grupo armado somete a la comunidad a la fuerza sólo obtendría un mínimo de cooperación, insuficiente para sus propósitos. Sólo en los casos en que el poder local sea muy débil e impere la anarquía, el grupo armado puede convertirse en el gobernante de hecho: sólo allí puede lograr un alto grado de cooperación, porque la débil organización social hace poco probable la resistencia. Allí su poder puede consolidarse por el papel que el grupo insurgente comienza a cumplir en la comunidad como juez, policía, conciliador, defensor del ambiente y garante del orden. Este control de la vida local puede transformar las preferencias de los pobladores y conducir incluso a la adhesión ideológica.

Los planteamientos de Arjona son de gran utilidad para comprender la relación de las comunidades frente los actores armados, como dependiente de la existencia o inexistencia de sistemas de autoridad eficientes y arraigados en la localidad: si el sistema de autoridad es fuerte, el orden impuesto por el actor armado será predominantemente de dominación militar, que logrará sólo obediencia pasiva en lo militar y un bajo nivel de cooperación en el terreno civil. En esta situación, la población no necesita la imposición de un orden externo, que considerará como una afrenta a su autonomía; además, la existencia de estos poderes locales consolidados facilita la acción colectiva para expresar su rechazo por medio de la resistencia activa o pasiva, la neutralidad o la negociación.

En cambio, allí donde el sistema de autoridad es intermedio, no plenamente consolidado, el grupo optará por infiltrarse en los poderes locales existentes para gobernar en la sombra: entonces la comunidad acepta la presencia del grupo armado pero limita su obediencia y apoyo a ciertas esferas de la vida local. En este caso, la comunidad no es del todo impermeable a la acción del nuevo actor armado, porque la autoridad existente no cuenta con el pleno reconocimiento de la población y su acción es menos eficaz; allí las agrupaciones armadas recurren a la estrategia de la infiltración, mediante la penetración en sectores o individuos, que puedan conducir, lo que puede conducir a un gobierno en la sombra de los agentes armados o a la captura total del orden: en el primer caso, esto llevaría a un nivel intermedio de cooperación, con obediencia y control limitados, y en el segundo a un alto estadio de cooperación.

Otra situación se presenta cuando existe competencia entre los grupos armados, porque ella conduce a una opción por mecanismos de violencia y terror, que lleva a la imposición de un orden local coercitivo. Si no hay competencia, el grupo busca penetrar la comunidad o sectores de ella, eliminando a los que considera obstáculos para la creación del nuevo orden local que pretende instaurar. Posteriormente va ampliando su injerencia en la comunidad y adoptando medidas dirigidas a consolidar su presencia. Obviamente, el nuevo orden instaurado no es fijo ni estático sino que puede ser transformado por la llegada de nuevos grupos o la presencia de otros actores que actúen como detonantes de la movilización social. Igualmente, el orden puede verse modificado por cambios radicales en la economía local, regional o nacional, lo mismo que por la presencia institucional del Estado o la inserción formal de la comunidad en la vida política de la región.

Esta situación, sostiene Arjona, se explica el recurso al terror por parte de los

destacamentos armados cuando el valor estratégico del territorio hace necesario un alto nivel de cooperación, que no puede lograrse fácilmente o en corto tiempo: en este caso, el actor armado destierra o elimina a la población y la “repuebla” con inmigrantes más “cooperativos”. Esto sucede, por ejemplo, en los anillos de seguridad próximos a campamentos importantes o a corredores de alto valor estratégico. Por eso la disputa del territorio entre dos o más agrupaciones armadas puede alterar el horizonte de tiempo que define la estrategia del grupo en referencia; en este caso, el corto plazo es prioritario, pues no se puede esperar a una consolidación lenta del orden local. En estas interacciones entre la población civil y actores en armas, subraya la autora, los intereses y los cálculos racionales son sólo una parte del fenómeno, lo que obliga a indagar por los distintos mecanismos mediante los cuales la dinámica del conflicto puede transformar las creencias y las preferencias de la población. En particular, es fundamental, preguntarse por la manera cómo los grupos armados, al insertarse en la vida local, logran despertar emociones, transformar discursos compartidos y conducir a nuevas formas de interpretar la realidad local.

Otra rica experiencia de Colombia sobre la violencia y la inseguridad se refiere a la problemática del desarrollo en zonas afectadas por conflictos, Arturo García Durán (2005) señala que la relación entre desarrollo y paz es de doble vía pues la economía influye en el conflicto y el conflicto en la economía, pero, se trata de una relación unívoca, porque la dimensión económica no es el único determinante de la guerra o de la paz en una región, pues hay que considerar otros factores, como los políticos y los institucionales. Entre los factores económicos que pueden incidir son la pobreza, la inequidad y las formas organizativas de producción. Con relación a la pobreza, es importante resaltar que la mayoría de los conflictos se presentan en países pobres; en este sentido, el caso de Colombia, una nación de ingresos medios, es un tanto insólito. En los países pobres la opción por alistarse en un grupo armado ilegal o por involucrarse en cultivos ilícitos puede ser atractiva para los que tienen poco o nada que perder. Sin embargo, no es un factor que explique la existencia de una insurgencia, que está ausente en muchos países de extrema pobreza. En Colombia, el mapa de la violencia tiende más bien a coincidir con las regiones de rápido enriquecimiento. Para tener una explicación más certera, el autor sugiere que en lugar de estudiar los sectores que generan gran valor agregado, donde el trabajo tiene una participación significativa en la producción e impulsa una mejor distribución, estudiar la inequidad, especialmente en las regiones de explotación de los recursos naturales como petróleo, carbón, ganadería extensiva, esmeraldas, banano, coca, donde la riqueza está más asociada a la extracción de rentas y el mercado no estimula la mejor distribución de la riqueza.

En tercer lugar, García Durán considera la forma del conflicto con la forma de organización de la producción. Para ello compara el contraste entre la economía del Eje Cafetalero, centrada en pequeñas y medianas parcelas, y la economía de las grandes haciendas de la cordillera, con el dilema actual de la palma aceitera entre un modelo de monocultivo de plantación y un esquema de pequeñas parcelas, combinado con otros productos. La contraposición de los dos modelos tiene implicaciones diferentes para la política y la economía, las directrices



ambientales y la seguridad alimentaria. Además, de este ejemplo, el autor resalta la importancia de los encadenamientos productivos para el desarrollo regional: es muy distinto un producto que se vuelve motor de otra serie de actividades económicas de una región, que un producto de enclave que deja muy poca riqueza en la región. Como no siempre es posible alcanzar un encadenamiento productivo el autor sugiere recurrir al establecimiento de impuestos locales o regalías para lograr la distribución equitativa de los recursos creados como sustituto de esos encadenamientos. Si no hay encadenamientos productivos ni reinversión de la riqueza por la vía fiscal, la creación de bienes es altamente inequitativa y se presenta la coexistencia de gran prosperidad y enorme pobreza, nada favorable para la paz y el desarrollo.

Sobre los impactos negativos de los conflictos sobre el desarrollo, García Duran destaca como se destinan importantes recursos económicos al ejército en lugar de dedicarlos a las actividades productivas y servicios sociales. Las fuentes de financiamiento de los grupos armados para el caso colombiano son los cultivos ilícitos, el robo de gasolina, el secuestro, la extorsión y el saqueo del erario público, que desestimulan la actividad productiva y se expresan en servicios públicos deficientes para las comunidades. Además, las actividades vinculadas al narcotráfico provocan cambios culturales, como la cultura del dinero fácil, que atentan contra la creación de riqueza y desestimula la actividad legal. Según ese autor, todos estos problemas tienen su origen en la incapacidad del Estado para mediar en los conflictos, garantizar condiciones mínimas de vida y reprimir conductas que contradigan los acuerdos básicos de la Nación. Esta falencia institucional se presenta especialmente en los rangos locales del Estado, pero en todos los niveles brotan las contradicciones de un modelo institucional estandarizado que no tiene suficientemente en cuenta las particularidades regionales. Obviamente, a esta incapacidad del Estado corresponde una falla de la sociedad, que se ha mostrado incapaz de elegir gobiernos capaces de manejar estos problemas.

En el contexto anterior, Arturo García Duran señala los posibles aportes de los programas de desarrollo y paz (PDP) promovidos en ese país en los últimos años, caracterizándose, entre otros rasgos, por los altos recursos recibidos y por las altas expectativas que han generado. En primer lugar, el autor destaca como en esos PDP se ubica a la dignidad humana como referente central para la valoración de las alternativas de desarrollo y haber propuesto como única alternativa una intervención integral que incluya la atención humanitaria, el desarrollo de una base económica y la reconstrucción del espacio público( en su dimensión física e institucional). En segundo lugar, considera que la incorporación de valores como la honestidad, transparencia y participación, lo mismo que la prioridad dada a la inclusión social como prerrequisito para el desarrollo de grandes proyectos. Para él, el principal aporte de los PDP es la gran diversidad de experiencias concretas donde se han aplicado esos principios.

Los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) en Colombia se encuentran en su mayoría articulados a la Red de Programas de Desarrollo y Paz (REDPRODEPAZ). En la actualidad son un total de 19 experiencias regionales



miembros de esta Red nacional, distribuidas en diferentes puntos de la geografía nacional. El 30% del total de los municipios colombianos, es decir, 325, están relacionados con este tipo de experiencias. Cerca de 8 millones de colombianos están vinculados de una u otra forma a los diferentes programas, los cuales representan el 18% de la población nacional. De este modo, los PDP tienen una doble presencia en el país: la presencia territorial y la presencia social (Fernando A. Sarmiento Santander: 2005). Según Fernando Sarmiento tres principios orientan el trabajo de la Red y los PDP:

1. “El respeto a la vida y la dignidad de la persona humana en armonía con la naturaleza”, lo cual significa que la vida es el valor máximo. Esto conduce al rechazo de todas las formas de violencia. Este principio reconoce al Estado el monopolio legítimo de la fuerza, como garantía del respeto a los derechos fundamentales.
2. “Equidad y solidaridad”, lo cual significa reconocer que todos los seres humanos tenemos igualdad de derechos, de oportunidades y sentido del deber. La solidaridad se entiende como el reconocimiento de la igualdad del otro.
3. El principio de la “democracia participativa”, lo cual significa reconocer en la democracia una forma de organización social que puede garantizar el desarrollo y la paz. Este principio implica el fortalecimiento de las formas de participación directa, sin excluir las formas de democracia representativa, como formas complementarias que mutuamente se llenan de sentido.

Estos principios, destaca el autor, encuentran lugar en los procesos locales y regionales de desarrollo y paz, que son los espacios concretos en los que la REPRODEPAZ busca construir “una nación en paz”. Pero ¿cómo hacer posible el respeto a la vida y a la dignidad de la persona, la equidad, la solidaridad y la democracia como una forma posible de organización social y participación política? Para ello la Red se ha dado a la tarea de generar procesos sociales que hagan nido de posibilidades a la paz:

1. Crear una cultura de la vida: se trata aquí de consolidar en la cultura el valor supremo de la vida; tanto de la vida humana como la vida del entorno en el que se habita; es decir, la naturaleza.
- 2.-Generar la integración social y el sentido de pertenencia: se trata de fortalecer el tejido social, como base de la equidad y la solidaridad, de restaurar la confianza, de reconocer lo propio y valorar las diferencias.
3. Construir un orden democrático: esto es posible en una gobernabilidad social democrática, en la que coexistan un Estado eficiente, transparente y participativo y una Sociedad Civil estructurada, activa y vigilante. Un escenario posible de encuentro son los procesos de planeación y gestión participativas del desarrollo, en donde se definen las agendas estratégicas de desarrollo.

Los PDP integran una gama amplia y rica de participación social; la vinculación de entidades locales, regionales, nacionales e internacionales son la característica común de estos procesos de desarrollo y paz en Colombia. En esta diversidad participativa de los sectores sociales se pueden contar; organizaciones eclesiales,

gremios económicos y de producción, organizaciones de pobladores, organizaciones femeninas, juveniles, campesinas, indígenas, afrocolombianas, organizaciones no gubernamentales, entidades de gobierno municipal y departamental. Esta gama permite entrever la complejidad de la composición social de los distintos programas y la diversidad del país.

Fernando Sarmiento (2005) destaca dos aspectos del fortalecimiento de los sujetos sociales y políticos por parte de los PDP y la REDPRODEPAZ. Son factores que evidencian la tensión política y económica que toca directamente el desarrollo regional.

1. El orden político que se ha venido imponiendo en las regiones en medio de la confrontación entre actores armados. Se trata del poder de las armas. Tanto las guerrillas como las distintas secciones paramilitares y autodefensa mantienen el dominio hegemónico en muchas zonas del país; es una dominación sobre el orden social; es la imposición de modelos económicos, políticos y culturales antagónicos entre sí. En otros casos esas zonas son objeto de confrontación. Unas zonas como otras representan escenarios para la realización de los modelos de los actores en contienda. Tal como ha sido el proceso en Colombia, el modelo a imponer requiere de una composición social que ha sido seleccionada por los actores armados; a este tipo de lógica responde el desplazamiento masivo, el asesinato de líderes políticos y sociales antagónicos o la obligación sobre la población para aceptar las condiciones de su permanencia. Este tipo de situaciones representan profundas dificultades para los PDP en la búsqueda de nuevos sujetos sociales renovadores de la democracia. ¿Hasta dónde es posible avanzar en la formación de la conciencia política de la población sin poner en riesgo la vida y la existencia de la organización social o la autonomía de la institucionalidad pública y privada?

2. El tema de la autonomía también hay que considerarla desde los PDP respecto a la cooperación internacional para el desarrollo. La autonomía en dos sentidos; tanto en lo relativo a la ayuda económica como a la orientación de los programas y proyectos aprobados para recibir tal ayuda. Los PDP tienen en la actualidad grandes problemas de financiamiento; una de las causas es la debilidad para la generación y gestión de recursos propios, otra, la cultura institucional y organizativa de buscar el financiamiento internacional, como única posibilidad de sacar adelante los procesos. En breves palabras, hay una gran dependencia de los recursos externos, principalmente de las agencias de cooperación internacional.

Esta situación se agrava cuando tales ayudas están dirigidas a programas específicos del interés de los países generadores de los principales recursos económicos. Esto ha hecho que muchos procesos sociales y económicos endógenos se hayan dejado de lado, en medio del afán de las organizaciones por captar los recursos; “que tipo de proyectos está apoyando la cooperación internacional” es la pregunta frecuente desde las regiones, a fin de orientar las acciones en esos requerimientos. ¿Cómo ganar una mayor conciencia de los PDP respecto al significado social que tienen las experiencias regionales, a fin de mantener la autonomía de los procesos tanto en lo económico como en lo político?

El mismo Fernando A. Sarmiento Santander, en un análisis más reciente (2006) reitera cómo los PDP son procesos sociales de largo plazo e inmersos en contextos territoriales específicos, sus regiones de intervención; son procesos complejos, en cuanto implican la interrelación de factores económicos, políticos y culturales. Los PDP en Colombia se caracterizan en común por desarrollar sus acciones en regiones de alta conflictividad armada, factor que se suma a profundos problemas de orden social y políticos, como la exclusión, la falta de espacios de participación y la ingobernabilidad, y a los problemas de orden socio-económico, como la pobreza, la inequidad, la tenencia de la tierra, entre otros. El cuadro se complementa cuando, al observar los efectos de esta conjunción compleja de factores, se detectan cambios culturales de las comunidades afectadas. Como había señalado antes, Sarmiento Santander, los PDP se realizan en regiones de alta confrontación armada. Así, es la guerra y la violencia uno de los aspectos que más preocupan a estas iniciativas de paz y desarrollo: cómo avanzar en la superación de las condiciones estructurales y coyunturales que alimentan la guerra, tanto en sus expresiones diferenciadas en cada región como en la convergencia de estas en niveles nacionales. Incluso las preocupaciones contemplan aquellos otros factores de carácter internacional que inciden en la situación del país.

Esta preocupación es clara y urgente, y en mayor medida dado que es la población civil la principalmente golpeada por el conflicto armado; masacres, homicidios, desplazamiento forzado, despojo de tierras, etc. Son el cada día de los reportes y análisis sobre violación de derechos humanos. En el caso del desplazamiento, por ejemplo, son las mujeres y los niños los mayoritariamente afectados. El conflicto armado colombiano, si bien es un conflicto de carácter nacional, dado que responde a factores estructurales en este nivel, se puede caracterizar como un conflicto de regiones, en la medida que se da de forma diferenciada en cada una de ellas. A esta realidad es a la que en concreto se enfrentan los distintos PDP; el propósito es comprender las dinámicas que adquiere el conflicto en cada una de las regiones de intervención. Así, existen regiones en disputa por el control, o regiones en las que dominan los grupos insurgentes (las guerrillas), o regiones de dominio de grupos armados ilegales de extrema derecha (paramilitares).

La diferenciación también se establece en cuanto algunas regiones son más estratégicas que otras en términos militares, políticos o económicos. Así, la disputa por el control del territorio es a su vez una disputa por el control de los recursos, de los corredores de movilización (como las líneas de desplazamiento de tropas, armas, abastecimientos, etc.), o por conservar la presencia en territorios tradicionales que resultan políticamente significativos. Este tipo de cosas se puede ver, por ejemplo, en el control de los recursos económicos, en el caso particular de Colombia, como lo es el de la zona de alta producción y comercialización de cocaína y los corredores de salida de la misma. Este es un ejemplo de control de economía ilegal, pero también se da el caso del manejo por parte de los grupos armados de economías legales, como son por ejemplo el control de las redes de salud, o rifas de dinero, o el control del comercio local, etc.



Para Fernando Sarmiento (2006) el tipo de presencia de los grupos armados antes descritos entra en disputa con otras fuerzas sociales y gubernamentales por el dominio de las regiones. Estos distintos actores, si bien no disputan en igualdad de condiciones, si representan un juego de poderes que hacen más complejos los escenarios políticos. Es obvio que en este sentido la disputa no se da en el plano militar, sino a través de mecanismos que conduzcan a la cooptación de las bases y redes sociales para el acceso al poder. Él se refiere a actores como los partidos políticos, las instituciones del gobierno, los gremios económicos, las ONGs y otras estructuras sociales como son por ejemplo los sindicatos, organizaciones campesinas, redes de mujeres, de jóvenes, etc. En esa amplia gama de actores existen diferentes niveles de poder y por lo tanto diferentes niveles de interés por parte de los grupos armados.

En el lustro anterior, señala el autor, la disputa política cobra fuerza en tanto se evidencia la pretensión de los actores armados por acceder a los espacios de poder formal, como son las alcaldías municipales, gobernaciones departamentales y a las corporaciones públicas. Este tipo de accesos se da en las zonas de control de los actores armados al margen de la ley. Así ha sido en el caso de las guerrillas, que han ejercido este control en sus zonas de influencia y se da con más fuerza en el caso del paramilitarismo. La elección popular de alcaldes y gobernadores que rige legalmente en Colombia desde 1986 favorece estas pretensiones, pues los actores armados pueden “persuadir” a la población en su intención de voto u obligar a los funcionarios a definir líneas de política pública y destino de presupuestos. Por supuesto se trata de una situación que entre en conflicto con la democracia, ante lo cual los principales afectados son los partidos políticos, sean tradicionales o nuevos, los intereses de los gremios económicos e incluso los funcionarios públicos que se ven limitados en sus funciones; esto, sin contar la clara repercusión negativa sobre el ejercicio de la ciudadanía y los costos del riesgo de perder la vida en estas tensiones que se entremezclan con la confrontación armada.

La preocupación de los PDP en este escenario de confrontación, destaca Sarmiento Santander, se enfoca en preguntas por el desarrollo de la democracia y el ejercicio de la gobernabilidad. Si en principio en “condiciones de paz” o en “contextos democráticos” resulta difícil el juego de la política y la búsqueda del poder, es más complejo en situaciones de guerra o confrontación armada. Aquí radica el interés de estas iniciativas regionales de trabajar con decisión en la formación política y fortalecimiento de las organizaciones y comunidades. De esta forma se convierten en actores políticos de sus regiones, en la intención de ganar espacios para la paz y el respeto por los procesos democráticos. Uno de los mecanismos paralelos para avanzar en este sentido son los espacios de articulación y red, tanto entre los actores sociales, como de estos con las instituciones de gobierno y la comunidad internacional. Tal estrategia se convierte en un proceso que intentan garantizar tanto la vida de las personas, organizaciones e instituciones (mecanismos de blindaje), como avanzar en las discusiones de las formas de profundizar la democracia y del ejercicio de gobierno, queriendo ganar en espacios de participación y toma de decisiones. Algunos avances positivos son los presupuestos participativos que se han



realizado en varios municipios de los distintos PDP. O la elección en cargos públicos de líderes políticos que se han formado en el seno de los procesos sociales propios de estas iniciativas de paz. En el fondo de estos debates por la democracia, la gobernabilidad y la ciudadanía, se encuentran las apuestas por incidir en las transformaciones en las concepciones y visiones del Estado. Se amplía cada vez más la idea de una ciudadanía fuerte, en el sentido de fortalecer el constituyente primario, que avance en el establecimiento de un nuevo Estado que garantice las condiciones para la paz.

Los PD, en su concepción integral del desarrollo, se ven cruzados por estos factores de la violencia y la política. En estas encrucijadas el tema del desarrollo cobra nuevas dimensiones, más allá de las simples concepciones economicistas del mismo. La particularidad de los conflictos sociales y políticos de las regiones se hace más compleja al saber que son distintos modelos de desarrollo que simultáneamente están en juego. En el fondo, como lo han planteado algunos analistas, el conflicto armado colombiano responde a concepciones o proyectos de Estado que los distintos actores, armados y sociales, buscan implantar; lo que implica a su vez una concepción del modelo económico. Esto es lo que están pretendiendo los grupos insurgentes, los paramilitares de extrema derecha, las instituciones de gobierno, los grupos económicos de poder e incluso los proyectos de sectores sociales.

La apuesta por el desarrollo humano integral, como en términos generales lo han definido los PDP, son un reto en los contextos regionales para el bienestar de las comunidades en general y la conservación de los recursos naturales. Se trata a su vez del planteamiento y la realización de modelos alternativos al modelo neoliberal, que ha mostrado su fracaso en el conjunto de América Latina, y que en Colombia lo han implantado los grandes industriales auspiciados por el gobierno central. Retos como los de superar incluso modelos económicos rezagados y basados en el viejo socialismo, como lo pueden estar planteando las guerrillas comunistas, o modelos agroindustriales extensivos, como los están promoviendo los paramilitares en tierras de campesinos desplazados. Todo lo anterior lleva a Fernando Sarmiento (2006) a plantear las siguientes preguntas: ¿Es posible un modelo alternativo dadas las condiciones políticas y económicas nacionales e internacionales?; ¿Se pueden mostrar resultados e impactos positivos con el fin de legitimar frente a las comunidades y sectores sociales regionales el nuevo modelo propuesto? ¿En qué medida es sostenible el modelo de desarrollo planteado?

En ese nivel de los cuestionamientos de fondo, el autor introduce el factor cooperación internacional en cuanto a sus propuestas económicas: ¿A qué modelo económico le están apostando?. La comunidad internacional no es homogénea, por lo cual hay que considerar las diversas metodologías, criterios, y políticas de cooperación entre las diferentes agencias internacionales. Aquí es donde se debe cuestionar las dependencias que las formas de cooperación internacional pueden provocar en los procesos locales y regionales, los problemas sobre intereses y objetivos diferentes entre agencias y comunidades, sobre los requisitos que exigen las primeras y sobre sus visiones y metodologías que no responden a las regiones sino a los intereses de los gobiernos de origen de los

recursos.

Finalmente, Sarmiento, resalta como uno de los aspectos con mayor impacto de la violencia en Colombia ha sido sobre la cultura social de las regiones. Se ha transformado la cultura popular (el folclor), dentro de la cual se pueden contemplar las transformaciones de los valores sociales, en el sentido moral, la cultura política y la cultura de la producción o vocación económica. Una forma de evidenciarlo es a través de los impactos en la cultura de los procesos de desplazamiento forzado de comunidades enteras, las cuales en muchos casos se han establecido en zonas completamente distintas, cultural y geográficamente, a las de sus orígenes; familias enteras han pasado del medio rural al urbano, por ejemplo.

Otros ejemplos de las transformaciones culturales es lo que en el país se ha dado a llamar la “cultura mafiosa” y la “cultura de la violencia”. La primera se expresa en la adquisición de bienes y lujos por la vía de los negocios ilícitos. Especialmente los sectores juveniles son altamente permeables a estas formas culturales. Los grandes mafiosos han establecido una forma de vida de derroche de dinero, la “posesión” de mujeres bellas, artículos lujosos, como joyas, autos, motos, etc. Los jóvenes se ven fuertemente atraídos por este estilo de vida, queriendo acceder a la misma, por lo cual son fácilmente cooptados para ingresar a negocios ilícitos y ganar altas sumas de dinero que no pueden ganar por otros medios.

Para Arturo García Duran, los PDP se enfrentan a múltiples retos: la necesidad de diferenciar entre los problemas de atención humanitaria y posibilidades concretas de desarrollo, sin forzar el paso de los primeros a los segundos; el diseño de una visión coordinada de las regiones; el enfrentamiento a los círculos viciosos en los problemas de correlación espacial, y finalmente el reto de que mirada trascienda el microescenario y se proyecte hacia escenarios más amplios. Para ello es necesario abandonar los entornos geográficos no favorables, que necesitarían un gran esfuerzo para ser alterados, y garantizar masas críticas mínimas, ya que acciones marginales y de escaso impacto se diluyen en el espacio y el tiempo; hay que asegurar concentraciones territoriales mínimas, sin hacer imposible la atención a todos los municipios que lo necesitan. Para ello debe trabajarse en la propagación de impactos mediante la replica de experiencias exitosas, la expansión de las que ya funcionan, la búsqueda de encadenamientos productivos y el efecto en las políticas públicas. Tales efectos podrían lograrse con el acompañamiento a la formulación o ejecución de planes de desarrollo municipal, la formulación de políticas públicas en asuntos específicos y el apoyo a las iniciativas de otros PDP en sus campos respectivos, que pueden proyectarse a escala municipal o regional, lo mismo que el asesoramiento a otros programas o iniciativas similares.

El autor referido indica que los PDP deberían participar en debates públicos sobre los asuntos estratégicos del país, como el acceso a la tierra, la distribución del ingreso, el desafío ambiental y la negociación con los grupos armados ilegales. El reto principal, para él, radica en el problema del aprendizaje y sistematización de las experiencias acumuladas por los PDP para su proyección en políticas públicas. Al comparar las experiencias exitosas con las fallidas resalta dos diferencias fundamentales. En primer lugar, la aproximación integral a los temas que

combinan el acercamiento de la economía y la consideración de procesos organizativos, dinámicas políticas y desarrollo institucional. La división de las ciencias permite profundizar en los problemas, pero, limita la necesaria visión de conjunto: la aplicación de la ciencia económica como el estudio del uso eficiente de los recursos escasos necesita de las instituciones adecuadas y socialmente aceptadas. En segundo lugar, aparece la capacidad de aprender de las experiencias desarrolladas, que frecuentemente no se logra, por la falta de una sistematización rigurosa de las mismas. De ahí la importancia de la inversión en investigación, en contra del criterio cortoplacista de atender rápidamente a las poblaciones necesitadas. En este sentido, los PDP pueden considerarse como proyectos de investigación aplicada que contribuyen en términos de apropiación social del conocimiento, al beneficio de las poblaciones afectadas por el conflicto armado interno, concluye al autor citado.

Para Rodríguez Rejas (2011:211) México representa el continuismo de la ortodoxia neoliberal en la región dispuesto a dar una vuelta de tuerca más, de ahí que la tendencia a la militarización propia de esta experiencia se mantenga e incluso se refuerce a futuro si tomamos en cuenta el potencial de ingobernabilidad. Por otra parte, la dependencia cada día mayor de Estados Unidos y la inserción del país en el esquema del Proyecto Hemisférico no hacen sino profundizar dicha tendencia. Sin embargo, el papel de las Fuerzas Armadas como garantes del orden desata un proceso especialmente complejo: impulsa las prerrogativas y autonomía militar; conduce a la corrupción y descomposición de la institución, especialmente por su cercanía con el narco, y dispara la violación de derechos humanos al estar a cargo de acciones represivas. El miedo promovido desde el Estado y el terror selectivo son parte del México de hoy, que reedita las tácticas de contrainsurgencia bajo un esquema de gobernabilidad conservadora. La criminalización de la protesta se extiende (Atenco, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, etc.) mientras el autoritarismo crece. En este contexto, una de las preguntas a futuro es ¿quién le pondrá el cascabel al gato?

Para él, no parecen soplar buenos tiempos para los movimientos sociales de este país, sería necesario ante la creciente polarización interna y dependencia de Estados Unidos hacer un balance sobre las estrategias con las que se habrá de enfrentar esta espiral de conservadurismo-militarización-represión que va in crescendo. Es urgente repensar y aprender del pasado y sus costos para poner un alto a este ciclo continuo de guerra sucia que se inició en los sesenta y aún no termina. Estamos ante el reto de aprender de una vez y por todas para no estar condenados a repetir la misma historia. “Si a uno le dan palos de ciego, la única respuesta eficaz es dar palos de vidente”, como bien decía Mario Benedetti (2011: 212).

### **México. Las violencias neoliberales, la militarización del país y el reto de políticas públicas de Seguridad Humana**

Rubén Aguilar y Jorge Castañeda (2010) en su pequeño libro plantean el fracaso

de la guerra de Calderón contra el narco en México y lo falso de los supuestos que le dieron origen. En principio ellos, como muchos analistas mexicanos, sostienen que la razón primordial de la declaración de la guerra al narco fue política: lograr la legitimación, supuestamente perdida en las urnas y los plantones, a través de la guerra en los plantíos, las calles y las carreteras, ahora pobladas por mexicanos uniformados.

Ambos autores refutan los siguientes supuestos utilizados por Calderón para justificar su estrategia militar contra el narco, mostrando lo endeble de la argumentación de los mismos:

- a) “Para que la droga no llegue a tus hijos”. No hay evidencia de un aumento sustancial en el consumo de droga en el país en los últimos años.
- b) Frenar la escalada de violencia en el país. Desde la iniciativa la violencia se ha incrementado de forma radical en todo el país.
- c) La clave es el tráfico de armas de Estados Unidos. Las armas provienen de diversos países de todo el mundo en forma mayoritaria.
- d) El aumento en la demanda de drogas de Estados Unidos explica la violencia en México. Esta demanda se ha mantenido estable durante 40 años. Lo que ha tenido es un cambio en su composición hacia nuevos productos.
- e) La experiencia colombiana es la alternativa para México. Esa experiencia es única por la existencia de una guerrilla con más de 60 años, la existencia de varios carteles poderosos, la creación de los paramilitares y la ausencia de un control del territorio nacional por el Estado colombiano en las últimas cinco décadas. Pese a todos los esfuerzos en Colombia no se ha reducido la violencia, la producción y exportación de drogas, ni los daños colaterales en la sociedad civil.

Los autores referidos hacen una analogía con la estrategia definida por Colin Powell, jefe de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, para asegurar el triunfo en la primera guerra del Golfo Pérsico en 1991, mediante cuatro requisitos: contar con una aplastante superioridad de fuerza sobre el enemigo; contar con una estrategia clara de salida: contar con una definición de triunfo, y no sería posible la victoria sin el apoyo consciente e informado de la gente. Para ellos, la guerra de Calderón no cumplía con los primeros requisitos y sólo parcialmente con el cuarto. El estado mexicano no cuenta con una fuerza infinitamente superior a la del narco, no se vislumbra una estrategia de salida, no existe una definición de la victoria y, aunque subsiste el apoyo de la mayoría de los mexicanos, dicho respaldo es escéptico, lejano al terreno y difícilmente duradero.

Como se ha hecho notar en el presente trabajo son muchos los interesados en estudiar la situación actual de seguridad en México y en su mayoría encontramos análisis muy ricos e inclusivos sobre la situación actual y las decisiones de los gobiernos pero es hasta con Aguilar y Castañeda, que encontramos propuestas de acción, aunque aún muy escuetas y quizá hasta utópicas, pues al final de su libro hacen las siguientes propuestas para una estrategia alternativa del gobierno mexicano contra el narcotráfico la violencia:



- a) Atacar los daños colaterales.
- b) Reducir el daño, no sólo la demanda.
- c) Actuar en Estados Unidos.
- d) Construir una policía nacional.
- e) Sellar el Istmo de Tehuantepec.

En las críticas realizadas por los analistas anteriores, ligados íntimamente al Estado mexicano, destaca la ausencia de cualquier crítica estructural al modelo económico establecido desde 1982 y caracterizado por la privatización y extranjerización del país que ha significado provocar un creciente proceso de inseguridad humana en términos de aumento de la pobreza, desempleo, precariedad, informalidad laboral que se ha convertido en caldo de cultivo para el desarrollo de la industria del crimen, al aportarle 56 millones de pobres y 8 millones de jóvenes excluidos de la educación y del trabajo que representan un nuevo “ejército delincuencial de reserva” en el país.

La economía mexicana ha venido funcionando en los últimos cinco lustros bajo un férreo estancamiento estabilizador, con un raquítico crecimiento, creciente inequidad y exclusión social. La vulnerabilidad económica y de inseguridad social del país se ha profundizado con los impactos de la crisis norteamericana de 2007 al 2012 que ha afectado severamente la producción nacional, las exportaciones, el empleo, las remesas y el nivel de vida de la población en general. En este contexto, el desempeño de la economía mexicana, norteamericana y del mundo en 2012, muestra que estamos lejos de la recuperación económica; la recesión, las crisis fiscales y el desempleo creciente golpean a Estados Unidos, a Europa y múltiples países de todo el mundo.

No habrá recuperación a corto plazo en la economía norteamericana y con ello el crecimiento, el empleo, el ingreso y las remesas seguirán estancados o en declive. En particular, la profunda crisis económica en Estados Unidos ha puesto al descubierto la enorme vulnerabilidad económica de México con una caída en más del 70% de la emigración mexicana hacia aquel país y un desplome de las remesas en más de 3 mil millones de dólares en los últimos cuatro años. Hoy, cuando se reconoce que entre 300 mil y 400 mil connacionales han dejado de emigrar en los últimos cinco años, emergen los graves problemas estructurales del país, pues son claros los grandes problemas que tiene el país para generar los empleos necesarios (1.5 millones de empleos anuales) por el abandono de la economía real, de la producción, del mercado interno, por la apertura precipitada, la extraversión de la economía nacional y su subordinación al laberinto infernal de la especulación financiera neoliberal (García Zamora, 2012: 302).

La situación del empleo en México hoy es dramática, el sector informal que fungió como otra enorme válvula de seguridad ante la incapacidad de generar empleos, ha perdido capacidad de seguir absorbiendo desempleados por la caída del ingreso de la población y su demanda. La migración se desploma y el mercado laboral se caracteriza por el desempleo creciente y empleos precarios. Emerge un desempleo en ascenso de jóvenes con educación media-superior, “sobre

capacitados”, para un país maquilador parido por la pesadilla neoliberal. Además, 56 millones de pobres son la consecuencia de esta pesadilla neoliberal aplicada en México de 1982 a 2012, al igual que la existencia de 7.8 millones de ninis, que ante el abandono de la educación y la ausencia de políticas públicas activas de empleo, propician lo que ya está sucediendo a todo lo largo del país: la sociedad y en particular los jóvenes se están convirtiendo crecientemente en un amplio ejército delincencial de reserva.

Hoy el desempleo, la marginación, la inequidad, la violencia, el crimen, la corrupción y la complicidad gubernamental son las características de la realidad nacional, que aplasta a la población del país, destruye el tejido social y su confianza en todas las instituciones públicas y privadas (como los medios de comunicación). Ante ello y en parte como causa, los presupuestos públicos han privilegiado el financiamiento a la guerra insensata de Felipe Calderón, quién en el presupuesto de 2011, de 3.4 billones de pesos, destinó el mayor incremento a las actividades bélicas, no al empleo, la alimentación o la salud. Y lo vuelve a hacer en su propuesta de presupuesto de 2012 de 3.7 billones de pesos. La ceguera política e insensibilidad social de toda la clase política mexicana, les impide reconocer el enorme costo social y el fracaso de la guerra calderonista en curso. No puede haber mejor política de seguridad pública que la cohesión social, la generación de verdadero desarrollo económico con empleos e ingresos constantes y suficientes, erradicación de la pobreza y democracia plena. Esto es, una política de Seguridad Humana que ningún partido político ha planteado.

Es claro que la destrucción del país y del tejido social, por parte del neoliberalismo y la guerra actual, corre de forma acelerada y proporcional a la incompetencia e insensibilidad de toda la clase política. El Estado fallido no es una metáfora del Pentágono en Estados Unidos, es un hecho real, como lo atestigua el nombramiento del nuevo embajador norteamericano, reconocido por su experiencia intervencionista en países como Afganistán. Hoy para recuperar la paz, la cohesión social y la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas y privadas, urge una reorientación en el modelo económico actual y en gestión gubernamental: el empleo y la seguridad humana deben ser el eje (ingreso, alimentación, salud, educación, cultura, seguridad). El Estado mexicano debe ser refundado y recuperar su función de ser garante de los recursos y patrimonio de la nación, promotor del desarrollo económico y social, comprometido con la erradicación de la pobreza e inequidad, con la democracia, la transparencia, rendimiento de cuentas y desaparición de la corrupción e impunidad institucional (García Zamora, 2012)

En agosto de 2011 Jorge Carpizo a nombre de un amplio grupo de investigadores de la UNAM da a conocer la propuesta “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, en la justificación de motivos Carpizo resalta que *“Si se quiere seguridad y justicia en democracia. Se debe enfrentar la pobreza en que vive la mitad de los mexicanos”* .

El consenso es abrumador, México precisa de un cambio de paradigma en las políticas públicas de seguridad y justicia con auténtico fundamento democrático. La propuesta hacia el cambio se apoya en los siguientes criterios rectores:

- a) Primacía del régimen constitucional de los derechos humanos. El más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implantación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tienda a vulnerarlos es, en sí misma, contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia, en tanto ellas son parte de las prerrogativas fundamentales del ser humano.
- b) Orientación hacia la seguridad humana. Las políticas de seguridad y justicia deben ser contextualizadas en las coordenadas de la seguridad humana, alineándolas al fin último de contribuir a garantizar las condiciones para el pleno desarrollo humano, basado a su vez en el pleno ejercicio de los derechos y las libertades, y el responsable cumplimiento de las obligaciones. Desde esta perspectiva de interacción entre varios derechos resulta conveniente el uso del concepto de seguridad ciudadana, el cual permite recolocar precisamente al ciudadano, entendido en sentido amplio, en el centro de todas las acciones por la seguridad y la justicia.
- c) Racionalización del uso de la fuerza. El respeto por la vida humana debe ser un valor prioritario en la política de seguridad y justicia. Para este fin, los instrumentos de implantación de ésta política deben respetar de manera escrupulosa los principios y las normas internacionales y nacionales de uso de la fuerza y las armas, todos los cuales ordenan la regularización de su empleo mínimo y, sólo como excepción, el uso máximo de ellas. Cualquier acción del Estado que invierta esta fórmula es en sí misma contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia.
- d) Fortalecimiento del liderazgo civil. La seguridad y la justicia en democracia deben funcionar bajo el control de la autoridad civil, misma que debe garantizar un soporte amplio de legitimidad política, al tiempo de invertir el máximo posible en el desarrollo de sus capacidades técnicas. La autoridad civil debe asumir su responsabilidad de cumplir con los fines de la seguridad y la justicia. La intervención militar debe ser excepcional y restringida al máximo posible y, en todo caso, sujeta a controles que aseguren la preeminencia del régimen constitucional de los derechos humanos.
- e) Primacía de la prevención sobre el control. Toda medida previa que reduce los riesgos de un evento que contraviene los fines de la seguridad y la justicia es más útil, eficaz y eficiente que aquella que busca controlar los daños consumados. El nuevo equilibrio debe al menos buscar que sea equiparable el gasto público dedicado a la prevención que el destinado al control. Debe priorizarse el desarrollo de estrategias modernas de prevención que promuevan conductas tendientes a la reducción de riesgos. A su vez, la mejor prevención es la que fortalece la cohesión social y, en esa medida, revierte la exclusión.
- f) Integralidad de la política. La seguridad y la justicia deben abandonar el enfoque sectorial y ser articuladas en el marco de modelos integrales de política pública que sumen y equilibren las capacidades del Estado. La fragmentación engendra contradicciones que no sólo abonan a la ineficacia y la ineficiencia, sino además generan resultados contraproducentes. Los municipios, los estados y el



gobierno federal deben terminar con el funcionamiento de sus gabinetes como sectores en constante competencia política, y experimentar un diseño que garantice la interacción colaborativa y coordinada de cada secretaría, y entre éstas y los diversos poderes del Estado. La integralidad de las políticas une distintos actores e instituciones en ruta hacia objetivos comunes.

g) Transversalidad. La transversalidad permite que todas las esferas y áreas involucradas se apropien de enfoques y criterios similares. La transversalidad identifica a las partes más allá de las fronteras institucionales para emprender su labor hacia fines comunes.

h) Coordinación y subsidiaridad. El terreno idóneo para entender y resolver los problemas de la seguridad y la justicia es el local. Los municipios son el espacio clave y el primer frente de solución. La mejor seguridad y justicia es la más cercana a los problemas de la gente y sus comunidades. La reconstrucción del tejido social sólo es posible ahí donde el mismo se ha desgarrado. A mayor distancia entre la toma de decisiones de las instituciones responsables y el terreno donde están las dificultades, menor es la eficacia y eficiencia de aquellas. Los estados y la federación deben desplegar un apoyo decidido hacia la construcción de las mayores capacidades municipales posibles, de manera que ese espacio funcione como cinturón de contención de conflictos que, encauzados principalmente mediante la prevención, eviten el crecimiento de los delitos. Esto supone la máxima cooperación y coordinación nacional de forma que los límites territoriales y jurisdiccionales sean una oportunidad y no un obstáculo. Es necesario entonces reforzar el municipio y no eliminar sus capacidades, sino entender lo que puede aportar en materia de seguridad pública y justicia administrativa.

i) Metodología para la definición de políticas públicas. Las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implantación no pueden operar bajo criterios dominados por la mera intuición o siguiendo usos y costumbres. Es imperativo soportar tales criterios en la metodología de las políticas públicas, que centralicen la calidad de la información, el diagnóstico y la evaluación. Además, debe explorarse al máximo la vinculación entre la toma de decisiones y el conocimiento científico y técnico. Las decisiones deben aprovechar la experiencia en el terreno, contextualizada en marcos de referencia especializados. La mejor opción es el balance de los distintos recursos del conocimiento.

j) Desarrollo de un enfoque funcional. Las políticas de seguridad y justicia deben eludir las posiciones extremas del debate público para favorecer un enfoque funcional que permita asegurar, mediante una gestión de calidad, la operación de las instituciones en cumplimiento de los mandatos y límites legales. El principio de funcionalidad debe ser traducido en opciones programáticas que vinculen los fines de la seguridad y la justicia y las acciones para lograrlo, mediante criterios técnicos y modernos de eficiencia.

k) Compromiso responsable de los partidos políticos. Las políticas de seguridad y justicia deben prevalecer frente a intereses partidistas, de lo contrario seguirán en buena medida desacreditadas y apartadas del Estado de derecho.

l) Máxima rendición de cuentas y transparencia. Desde la acción pública más simple hasta la decisión de de mayor peso y trascendencia, todas deben ser justificadas sin excepción y sujetas a la mayor transparencia posible.

m) Evaluación constante y responsable. Las acciones que se emprendan para lograr una política integral en materia de seguridad pública requieren de mecanismos que permitan su evaluación constante y responsable para identificar oportunamente las prácticas positivas y negativas para que con ello se realicen los cambios necesarios que garanticen la implementación segura y efectiva de la política integral en materia de seguridad pública.

n) Atención efectiva a quienes enfrentan mayor riesgo y vulnerabilidad, así como centralidad a las políticas con enfoque de género.

Si bien la propuesta de la UNAM representa un doble avance en términos de una política de Estado sobre Seguridad y Justicia, carece de un enfoque estructural de desarrollo y seguridad humana, ante lo cual planteamos la siguiente alternativa como un enfoque complementario: la alternativa del Desarrollo y la Seguridad Humana.

En el contexto actual de México de segregación regional, desarticulación productiva, depredación ambiental e insustentabilidad social, es preciso enunciar una noción general de desarrollo que pretenda erigir una estrategia de gestión pública y participación social para restablecer las capacidades socioeconómicas previamente deterioradas por el entramado estructural y potencializar la energía social, política y ambiental del territorio. La búsqueda de un desarrollo alternativo, que pretenda superar las condiciones de atraso y degradación social, se enmarca en el concepto de desarrollo humano sustentable, entendido como un proceso de construcción social de capacidades productivas, laborales y empresariales en el área rural y urbana orientado al mejoramiento sustancial de la calidad de vida y trabajo de la mayoría de la población. En el cumplimiento de ese propósito general es necesario activar cambios en la esfera institucional y política a nivel local, regional y nacional para conformar una nueva agencia de desarrollo que articule de manera activa y coherente los diferentes niveles de gobierno y la sociedad.

### **Esta modalidad de desarrollo alternativo está compuesta por cuatro dimensiones clave:**

1. Desarrollo productivo endógeno. El desmantelamiento del aparato productivo nacional y la creciente exclusión de la población como productores, empleados o empresarios, subraya la necesidad de restituir las capacidades productivas a la sociedad. Para ello es imprescindible diversificar las fuentes de acceso a recursos financieros y tecnológicos, además de reordenar el territorio con miras a articular cadenas productivas locales y regionales. La educación, el conocimiento, la ciencia y tecnología conforman el soporte material y subjetivo indispensable para activar una dinámica socioeconómica progresiva e incluyente.

2. Equidad social. El escenario de exclusión e inseguridad social debe ser afrontado mediante estrategias de reconstrucción de relaciones sociales solidarias

y convivenciales, la reinserción de sectores relegados de la órbita del mercado para activar una estrategia multidimensional de equidad social que cubra desde los umbrales de subsistencia, como el acceso universal a una alimentación digna, sana, nutritiva, pasando por la búsqueda de pleno empleo en condiciones dignas, hasta la participación social en estrategias de desarrollo local y regional.

3. Articulación espacial. La segregación geográfica del país y la propia diferenciación territorial entre entidades, municipios y localidades, plantean la necesidad de rearticular los diferentes espacios en nuevas configuraciones regionales vinculadas a nuevas estrategias de desarrollo endógeno productivo y social.

4. Fortalecimiento institucional. Un punto capital para fortalecer la estrategia general consiste en conformar una agencia del desarrollo regional y lograr con el concurso de los tres niveles de gobierno, las organizaciones empresariales y de productores sociales, los sindicatos, movimientos sociales, promotores del desarrollo y las instituciones educativas. Es muy importante una colaboración equilibrada, consensuada entre las organizaciones sociales y un liderazgo gubernamental que promueva y coordine las nuevas políticas públicas de desarrollo sustentable.

#### **Los fundamentos del desarrollo humano alternativo:**

1. Inclusión social y cambio estructural. Para que sea posible, requiere de incorporar a los distintos sectores y clases de la sociedad al trabajo productivo, en un esquema que trastoque el mercado laboral segmentado, precarizado y transnacionalizado. Un primer requisito es fortalecer la esfera del trabajo productivo, es decir, el trabajo generador de riqueza social, pero no bajo la lógica compulsiva de la máxima ganancia que promueven las grandes corporaciones transnacionales que acometen el extractivismo de recursos naturales en la minería, bosques, agua y biodiversidad; la mercantilización del patrimonio natural, cultural e intangible por las grandes cadenas turísticas; la sobreexplotación del trabajo barato en actividades manufactureras especializadas en operaciones de ensamble, como en la maquiladoras y las ensambladoras de autopartes y materiales electrónicos; la apropiación del trabajo científico-tecnológico para privatizar los bienes comunes, recursos naturales, saberes populares y conocimientos innovadores en beneficio de las grandes corporaciones nacionales y del exterior. El empleo generado debe cubrir los requerimientos de generación de excedente social y su reinversión para mantener ciclos productivos sustentables, pero en lugar de estar apoyado en un régimen de trabajo inseguro, precario y mal pagado, procrea un empleo digno, limpio, seguro y bien remunerado.

2. Restablecimiento de las capacidades productivas de la sociedad. Revertir su desmantelamiento y excesiva privatización a favor del lucro y la especulación, en particular en sectores estratégicos (alimentación, energéticos, comunicaciones y de alta rentabilidad), que han llevado a la inserción de las economías locales y regionales en la órbita de la globalización neoliberal, que para el caso de México



se expresa en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Sociedad para la Prosperidad de América del Norte y su versión de seguridad regional más reciente llamada Iniciativa Mérida. El restablecimiento de las capacidades productivas de la sociedad mexicana no puede efectuarse en la plataforma neoliberal que la ha desvirtuado y desmantelado, es necesario superar la estrategia seguida de integración subordinada de México a la economía norteamericana, en la cual México cumple las funciones de proveedor de excedentes económicos, recursos naturales y fuerza de trabajo barata. En ese marco existen dos posibilidades: 1) buscar pequeños resquicios para la economía social y de subsistencia, con el riesgo de aplastamiento por las grandes corporaciones, o 2) reestructurar la economía nacional y regional en el marco de un proyecto de desarrollo nacional bajo nuevas modalidades de reinserción en la economía mundial.

3. Rearticulación estratégica de las economías regionales. Es imprescindible superar la lucha actual entre los diferentes gobiernos estatales por la atracción de la inversión privada, nacional y extranjera mediante un amplio catálogo de exenciones fiscales, facilidades administrativas, dotación de infraestructura, otorgamiento de becas y créditos, y demás facilidades, entre las que destaca la sobreoferta de trabajo barato. La búsqueda compulsiva por la inversión privada termina por malbaratar los territorios, depredar los recursos naturales y sociales, desmantelar la estructura productiva, desarticular los mercados internos y regionales y excluyendo múltiples zonas no atractivos para el capital y la nueva gestión pública a su favor.

4. Preservación de la naturaleza. La reivindicación del trabajo productivo no puede hacerse sin cuidar y preservar los recursos naturales, recordando que la simbiosis entre sociedad y naturaleza es la base para un proceso equilibrado de producción y desarrollo ampliado. El restablecimiento del metabolismo social (hombre-naturaleza) es una condición imprescindible para el desarrollo alterativo y un fundamento central del bien vivir.

5.- Las necesidades básicas y la reproducción social. La satisfacción de las necesidades básicas ha sido un punto destacado por los teóricos del desarrollo a escala humana. Sin embargo, sigue siendo una de las principales asignaturas pendientes, ya que su consecución no se considera un objetivo central del Estado ni del mercado. Para la mayoría de los teóricos, políticos y practicantes del desarrollo, los objetivos centrales siguen siendo el crecimiento económico, la competitividad, la rentabilidad y la innovación al servicio del lucro y la especulación. Tres décadas de aplicación del modelo neoliberal en América Latina y México muestran que el acceso a un empleo formal asalariado no es un canal de movilidad social ni garantía para cubrir las necesidades básicas de sus dependientes económicos. Lo mismo ha sucedido con la educación, ha perdido su potencial para promover la movilidad social de los profesionistas, técnicos, científicos y docentes. En síntesis, los diversos canales de movilidad social se están cerrando y las capacidades para satisfacer las necesidades básicas también.

Cuando se reitera el costo de las décadas perdidas en la región latinoamericana,

las fracturas intergeneracionales provocadas por las diferentes crisis económicas y sociales y en México se reconoce la existencia de 7.8 millones de “ninis”, resulta vital la transformación a fondo del sistema educativo y la formación de las nuevas generaciones para el cambio social, para promover estrategias de desarrollo humano en todas las regiones del país. Ello implica crear condiciones de acceso generalizado a la educación de calidad, integral, formadora para la participación ciudadana libre y creadora mediante la vinculación con la ciencia, las tecnologías, el arte, la cultura, el deporte y el disfrute de la naturaleza y el tiempo libre.

## Bibliografía

Aguilar, José Carlos (2006), “Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, número 81

Aguilar Rubén y Jorge Castañeda (2010) *La guerra fallida*, Editorial Santillana, México.

Altoaguirre Martha (2003), “Seguridad ciudadana en el hemisferio”, XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Justicia y Seguridad, San José de Costa Rica.

Arjona Ana María (2008), “Desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado” en Fernan González et al *Hacia la reconstrucción del país. Territorio, desarrollo y política*, Ed. Antropos, Bogota.

Alvarado Arturo y Jorge Zaverucha (2010), “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los grande problemas de México*, El Colegio de México, México.

Brotat Jubert Ricardo (2002), “Un concepto de seguridad ciudadana”, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. Disponible en : [http://seguridadcondemocracia.org/index.php?option=com\\_content&task=view&d=728&Itemid=1](http://seguridadcondemocracia.org/index.php?option=com_content&task=view&d=728&Itemid=1)

Carpizo Jorge (2012), “Elementos para la construcción de una política de Estado sobre Seguridad y Justicia en Democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Chabat Jorge (2010), “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los grande problemas de México*, El Colegio de México.

Chinchilla Laura (1999), “La seguridad comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana” en *Revista Diálogo Centroamericano*, número 36.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Asamblea General de las Naciones Unidas.

García Durán (2008) "La problemática del desarrollo en zonas afectadas por conflictos armados" en Fernan González, op. Cit.

García Zamora Rodolfo (2012) *Migración internacional, crisis y el reto de diseñar nuevas políticas públicas*. Universidad Autónoma de Zacatecas.

López y Rivas Gilberto (2007) "El Estado neoliberal y los caminos de la patria", *La Jorrnada*, México, 13 de julio.

Palacio Marco y Mónica Serano (2010), "Colombia y México: las violencias del narcotráfico" en Arturo Alvarado y Mónica Serrano *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los grandes problemas de México*. El Colegio de México.

Peña Razo Francisco Javier (2011) *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, Miguel Ángel Porrúa- Universidad de Guadalajara.

Pérez García Gabriela (2004) "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación. sobre la seguridad pública en México. Disponible en: [www.wilsoncenter.org/news/docs/Diagnóstico](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Diagnóstico)

Piñeiro José Luis (2010), "Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional" en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México.

Regino Gabriel (2007), "Seguridad pública en México: una aproximación al holocausto". *Revista Criminogenesis*, Año 1, No 1, México, Septiembre, 2007.

Rodríguez Rejas María José (2011), "El proceso de militarización en México. Un caso ejemplar" en José María Calderón (coordinador) *América Latina, Estado y sociedad en cuestión*, UNAM, Ciudad de México.

Tudela Patricia (1998), "Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia" en *Cuadernos de Criminología*, Instituto de Criminología, Instituto de Criminología-Policía de Investigaciones de Chile, número 8.

Sarmiento Santander Fernando (2005), La Red de Programas de Desarrollo y PAZ. [http://www.irenees.net/rubrique13\\_es.html](http://www.irenees.net/rubrique13_es.html)

Sarmiento Santander Fernando (2006), <http://irenees.net/fr/fiches7analyse/fiche-analyse591.htm>

Tudela Patricia (2001), "Integración regional y seguridad: desde las estrategias de defensa al crimen organizado y la seguridad ciudadana" en Han Bomeier *Nuevos escenarios en los procesos de asociación e integración. Desafíos y realidades*, Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile.

Zamora Cordero Mario (2006), "La doctrina de seguridad nacional y su actual impacto en el derecho latinoamericano", en *Revista CENIPEC*, número 25 enero-diciembre.