"Redefining Security and Reexamining Policy to Identify the Causes of Insecurity in Mexico[1]"

SELA, 2010. *Insecurity, Democracy and Law.*
Santiago de Chile, 10-13 de junio 2010.
Panel 4 *Institutional Structures* (Sábado, 14 a 17 Hrs.)

Pedro Salazar Ugarte

Introducción

En los últimos años, en México, hemos padecido una escalada de la violencia que ha puesto en tela de juicio la capacidad del Estado para brindar seguridad a las personas. Algunas voces hablan, incluso, de que México es un Estado fallido. En este ensayo, con la finalidad de ofrecer una visión crítica de esta situación, propondré una definición del concepto que permita caracterizar a la seguridad pública y a la seguridad nacional. Dichas nociones tienen una estrecha relación con el concepto mismo de Estado por lo que serán utilizadas para reconstruir esquemáticamente la evolución institucional en México hacia un Estado constitucional. El sentido prometedor de ese proceso será contrastado con algunos hechos violentos recientes, particularmente graves. El apartado medular de este trabajo estará dedicado al análisis de cuatro causas posibles de esta escalada de violencia y a señalar falencias y consecuencias aciagas de la estrategia adoptada por el gobierno del Presidente Calderón.

I. Apuntes sobre el concepto de seguridad.

Definir es una condición necesaria para dialogar y deliberar con los demás. Si dotamos a los conceptos de significados distintos, con toda probabilidad, abonaremos en el

[1] Agradezco a Mauricio del Toro, Catalina Pérez Correa, Francisca Pou, Pablo Larrañaga, Mónica González, Paula Vásquez y Roberto Lara sus comentarios y sugerencias.

terreno de los malentendidos. Pero las definiciones pueden variar según el contexto –teórico, histórico, social, etc.- en el que un concepto se utiliza. Por eso, para aclarar cómo lo entenderé a lo largo de este ensayo, propongo una delimitación analítico/conceptual del término "seguridad".

La seguridad puede caracterizarse, en un sentido estricto, como la certeza de que algo se verificará pero también, en un sentido más amplio, como aquél estado de cosas que ofrece una cobertura, o garantía, con cierto grado de certidumbre (y, por derivación, de previsibilidad), a un bien o conjunto de bienes (que se consideran valiosos)[2]. Decimos que algo está seguro cuando está protegido. En este último sentido, la seguridad no se entiende solamente como una relación lógico/causal entre un hecho y sus consecuencias –"dadas las condiciones meteorológicas, seguramente lloverá"- sino que está estrechamente relacionada con la ausencia de daño o peligro o, cuando éste último existe, con la existencia de una garantía o de una protección. Por eso, para los fines de este trabajo tampoco es suficiente la concepción de "seguridad jurídica" que está limitada a la idea de ofrecer certeza sobre las consecuencias de nuestras acciones bajo la lógica de la imputación (Si A, entonces, debe ser B).

Siguiendo la concepción que he propuesto decimos, por ejemplo, que una persona está segura cuando, en la situación en la que se encuentra, no hay un riesgo previsible de daño a su integridad física (o, si queremos ampliar la noción, a sus propiedades), ya sea porque se encuentra en una situación de no-peligro o porque cuenta con una protección frente al peligro. Del mismo modo que decimos que una inversión es o está segura cuando no se corre el peligro —a partir de la información cierta con la que se cuenta—

[2] Según el diccionario, "seguro" es algo "cierto, indubitable y en cierta manera infalible" o "Firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse". También algo "No sospechoso" o un "Lugar o sitio libre de todo peligro". Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

de perderla; afirmamos que un medio de transporte es seguro cuando, con un alto de grado de probabilidad, no fallará y, por ende, logrará llegar a su destino. En todos estos casos, como puede observarse, el concepto de seguridad está asociado con la idea de garantía y no sólo con la idea de certeza que está implicada en el uso del término cuando decimos, por ejemplo, que "con toda seguridad, todos, algún día, moriremos"; ni con la noción de certeza jurídica contenida en la idea de que "a la acción 'x' corresponde la consecuencia normativa 'z'". La certeza, sin duda, es un elemento central de la noción de seguridad pero, en el uso que nos interesa, se encuentra íntimamente vinculada a la noción de garantía: tenemos certeza de "X" porque existe la garantía "y". De hecho, la idea de seguridad se traduce en un imperativo: ofrecer protección a un bien valioso.

En síntesis, la noción seguridad que ocupará mis reflexiones, además de la certeza jurídica, exige un blindaje, no sólo legal sino también material para ofrecer protección a ciertos bienes o situaciones valiosas: derechos como la vida, la integridad física o bienes públicos como la estabilidad, la democracia o la paz, etcétera. En esta dirección se configuran las nociones de seguridad pública y seguridad nacional.

II. Estado, seguridad pública y seguridad nacional

Cuando hablamos de seguridad nacional[3] y de seguridad pública utilizamos el concepto de seguridad en este sentido instrumental y nos referimos a la protección que, en último

[3] La Ley de Seguridad Nacional mexicana, en su artículo 3º, propone la siguiente definición: "Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano…". Una definición académica, para mi gusto demasiado amplia, puede ser la siguiente: "(...) La capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del

extremo a través de la fuerza física, ofrece el Estado, en el primer caso, a su propia integridad, estabilidad y viabilidad frente a amenazas externas e internas[4] y, en el segundo, a bienes básicos fundamentales como la vida, la integridad física, la propiedad, la libertad, etc., de las personas. La vinculación entre las dos nociones no es inmediata pero es posible: una crisis de seguridad pública[5] puede convertirse en una amenaza de la seguridad nacional. Realizar las acciones tendientes a garantizar que esto no suceda es esencial no sólo para la legitimidad sino para la existencia del Estado mismo.

Detrás de esta afirmación, descansa la definición del estado propuesta por Max Weber como el monopolio legítimo de la fuerza. Esta idea que Weber recogió en clave sociológica ya había sido identificada por Thomas Hobbes. De hecho, como advierte Norberto Bobbio: "Se puede decir sin temor a equivocarnos que, para Hobbes, el Estado es, con las palabras de Weber, el monopolio de la fuerza legítima; así como para Weber

---

exterior, y de controlar sus fronteras." Brown, Harold., "Reflexiones acerca de la seguridad nacional" XXX,p. 9. Desde la perspectiva de las amenazas a la misma, Richard Ullman, afirma lo siguiente: "A more useful (although certainly not conventional) definition might be a threat to national security is an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state, or to private, nongovernmental entities…within the state". Ullman, R., "Redefining security" en *International Security 8* (1), 1983, p. 133.

[4] Como puede observarse, esta noción de seguridad guarda una estrecha relación con el concepto de soberanía en su doble dimensión interna y externa. Cfr. Ferrajoli, L. *La sovranitá nel mondomoderno*, ANABASI, Milán, XXXX.

[5] Ofrezco al lector dos posibles definiciones de seguridad pública: "La seguridad pública puede entenderse como el conjunto de políticas y medidas coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz general a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema del control penal y la policía administrativa". González Ruiz, S., "Seguridad Pública y Derechos Humanos: Acciones positivas estatales para su efectiva garantía", en Peñaloza, J. (coord.), Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario, Porrúa, México, 2005, p.283. O, bien, con un enfoque más completo: "Public security is understood broadly to encompass citizens security (both crime prevention and protection), the provision of justice (proper authorities undertake relevant inquiries in response to an apparent illegal act), the administration of justice (a judge determines if sufficient basis is shown to take action and proceeds accordingly) and, where necessary, imprisonment and social readaptation". Bailey J., and J. Chabat (eds.), *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*, Center for US-Mexican Studies, UCLA, San Diego, 2002, p.15. Sobre el tema, Cfr., también, Álvarez de Icaza, E., "Seguridad Pública, Constitución y Derechos Humanos", en Peñaloza, J. (coord.), Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario, Porrúa, México, 2005.

es, con las palabras de Hobbes, aquel que detenta de manera exclusiva el poder coactivo"[6].

Por eso tiene razón Pablo Larrañaga cuando advierte que la seguridad (pública y, en el extremo, nacional) no es un derecho sino una condición necesaria para la existencia, goce, disfrute, etcétera de los derechos individuales[7]. Utilizo la obra de John Locke para redondear la idea. En la teoría de Locke, para ofrecer garantía a nuestros derechos naturales de vida, libertad y propiedad, los individuos, debemos renunciar únicamente a uno de los derechos que teníamos en el estado de naturaleza: la aplicación de justicia por mano propia. Locke no abandona la tesis hobbesiana de que la clave que separa al Estado de Naturaleza del Estado Civil es la renuncia al uso de la violencia privada para dar lugar al monopolio legítimo de la violencia pública; pero, a diferencia de Hobbes, piensa que la legitimidad del Estado depende de que dicha violencia esté orientada a ofrecer garantía a un conjunto de derechos (ya no naturales sino) civiles.

En el modelo de Estado liberal clásico (que antecede al Estado constitucional contemporáneo), en efecto, renunciamos, al uso de la violencia privada a cambio de una administración estatal de justicia imparcial que ofrezca garantía a un conjunto de bienes valiosos (ya no sólo a la vida). De esta forma, esta manera de organización constituye un arreglo que procura la pacificación de la convivencia. Por ello, en este modelo de Estado, brindar seguridad es, a la vez que es una condición de existencia del orden estatal y una obligación del mismo, un "no-derecho" de las personas. En clave teórica

[6] La siguiente definición hobbesiana hace eco, además, con la idea de seguridad nacional como ha sido propuesta párrafos arriba: "Estado es una única persona, cuya voluntad -en virtud del pacto suscrito recíprocamente por un grupo de individuos- debe considerarse como la voluntad de todos éstos, donde puede hacer uso de la fuerza y de los bienes de los individuos para mantener la paz y para la defensa común". Hobbes, T., *De Cive, XXXXX*

[7] Aclaro, como me lo ha sugerido Mauricio del Toro, que no considero la noción de "seguridad personal", recogida como derecho fundamental en diversos ordenamientos jurídicos porque, para los efectos de este ensayo, es asimilable a la libertad personal.

ese “no-derecho” –el no ejercicio de la justicia privada- constituye, de hecho, otra condición necesaria para que el Estado pueda brindar garantía a los derechos individuales. Y en ese sentido es una condición de existencia y a la vez de legitimidad de un Estado liberal/constitucional moderno.

En síntesis, cuando pensamos en la seguridad pública y en la seguridad nacional el concepto de seguridad se vincula con la noción misma de Estado moderno. Monopolizar legítimamente la fuerza es la condición de existencia del Estado (que puede ser absoluto o liberal; autocrático o democrático). Pero, si queremos que el Estado adquiera un carácter liberal/constitucional, dicho monopolio debe estar orientado a ofrecer garantías de protección a un conjunto más o menos amplio de derechos individuales. De esto último dependerá su legitimidad. Lo anterior requiere, necesariamente, que: a) exista un Estado, esto es, que exista una monopolización de la fuerza en un territorio determinado (lo que implica que no existan grupos armados dentro del territorio que disputen el ejercicio de la fuerza física a las autoridades); b) el Estado mismo no constituya una amenaza para los derechos de las personas (es decir, que no sea un Estado absoluto); c) ante eventos y situaciones que lesionen derechos de las personas a cargo de otras personas, la justicia quede a cargo del propio Estado (que se convierte en “el juez imparcial” que aplica la ley “por todos conocida”)[8].

III. Notas sobre la construcción del Estado mexicano.

De manera muy esquemática (e, inevitablemente, simplificadora) podemos decir, en los últimos cien años, en territorio mexicano, tuvo lugar una evolución institucional por la

[8] Cfr. Locke, J., *Dos tratados*

que se pasó desde una situación de estado de naturaleza hasta la construcción de un Estado constitucional y democrático (frágil e incipiente pero identificable). En el transcurso de ese complicado y prolongado proceso tuvo vigencia -durante al menos siete décadas- un modelo de Estado absoluto (y autocrático), que Giovanni Sartori bautizó como "sistema de partido hegemónico"[9].

En el primer tramo del Siglo XX, durante la revolución y, hasta la afirmación del sistema de partido hegemónico, en los hechos, el país estaba sumido en una guerra civil. Y lo mismo vale para el Siglo precedente. Porfirio Díaz explicaba su concepción de la construcción estatal con las siguientes palabras: "para evitar el derramamiento de torrentes de sangre, fue necesario derramarla un poco"[10]. Hablar de la existencia de un Estado mexicano en esos años resulta, desde un punto de vista teórico, difícil. Sólo hasta la consolidación del régimen priísta (digamos a partir de los años 30 del Siglo XX) fue posible decretar la construcción de una entidad estatal que sería el resultado de un paulatino proceso de monopolización de la fuerza. En un primer momento ese Estado se edificó en clave autoritaria. Podemos decir, simbólicamente, que pasamos de un estado de naturaleza a un estado hobbesiano. En los hechos, más allá de lo que dijera la constitución de 1917, el poder político se fue concentrando, a través del Partido Revolucionario Institucional, en manos del Presidente de la República en clave absolutista y autocrática. Algunos autores caracterizaron este fenómeno con la sugerente idea de las "facultades metaconstitucionales" del Presidente mexicano en turno[11].

A partir de los años setenta del Siglo XX (los estudiosos coinciden en un año paradigmático: 1977), poco a poco, el sistema de partido hegemónico, comenzó a ceder

[9] Cfr. Sartori, G., Ingeniería constitucional comparada, XXX.
[10] Cfr., Silva Herzog, J., *Breve historia de la Revolución mexicana*, FCE, México, 1980.
[11] Cfr., Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, 1987, México.

ante las presiones de fuerzas políticas y sociales que comenzaban a conformar corrientes opositoras y a resentir algunas fracturas internas con lo que el sistema fue orientándose hacia un modelo de democracia electoral, pluripartidista y competitivo[12]. A la par de ese proceso paulatino de cambio político –que llevó hacia la composición de gobiernos divididos en el ámbito nacional desde 1997 y a la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000-, a partir de la mitad de los años noventas, el sistema de administración de justicia, en su dimensión formal (constitucional/legal), comenzó a transformarse en clave constitucionalista. Ello, sobre todo, mediante una profunda reforma al Poder Judicial Federal y, en particular, a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El estado hobbesiano, para seguir con nuestro símil, lentamente –si bien,, más en las normas que en las prácticas-, fue dando lugar a un estado liberal/constitucional organizado políticamente en clave democrática (algo así como un estado lockeano/kelseniano). De esta forma, la "agenda de los derechos" contenida en la Constitución de 1917 -que, durante décadas, había sido la bandera política y el discurso legitimador del partido en el gobierno[13]-, lenta y tímidamente, pero cada vez con mayor claridad, se ha venido convirtiendo en un criterio para medir la legitimidad del Estado mexicano mismo[14].

Existen muchas evidencias de este proceso que permiten dar cuenta del mismo con contundencia. El tema de la seguridad, contra lo que supone el sentido común y la experiencia reciente, también aporta algunas pruebas de que el país se fue pacificando lo que implica monopolización de la fuerza y organización del Estado en clave, cada vez más, liberal/constitucional. Esto si aceptamos que una de las finalidades del modelo

[12] Becerra, R., Salazar P., Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.
[13] Cfr. Cossío, J. R., XXXXXXXXXXXX
[14] Cfr., Saltalamacchia, N., XXXXXXXXXX

democrático constitucional es pacificar la convivencia como condición para ofrecer garantía a los derechos de las personas[15].Veamos algunos datos, sistematizados en un estudio de Fernando Escalante, que muestran la evolución de las tasas de homicidios en México entre 1990 y 2007. He elegido esta referencia porque es una fuente confiable que se centra en un delito sobre el que existen datos duros[16]. De hecho, los homicidios registrados por Escalante son todos los que tienen lugar en el país y no solamente aquellos relacionados con la criminalidad organizada en general y con el narcotráfico en particular.

El estudio de Escalante refleja que, aunque existen contrastes importantes en las diferentes zonas del territorio mexicano[17], si consideramos el periodo de 1990 a 2007 (que coincide con la recta final de la transición democrática y la primera etapa de funcionamiento real de esa forma de organización política y de la justicia constitucional mexicana), tenemos que, en general, la tasa de homicidios bajó en México siguiendo la misma tendencia que los países desarrollados. Si observamos los números (ver anexo) "entre 1992 y 2007 disminuyeron sistemáticamente, año con año tanto la tasa nacional como el número de homicidios. La tasa pasó de un máximo de 19.72 en 1992 a un mínimo de 8.04 en 2007[18]". Esto, según el mismo autor, contradice el sentido de algunas comparaciones (que han invadido al periodismo y a la academia) en el sentido

[15] En ese sentido, Norberto Bobbio sostenía que la paz, la democracia y los derechos eran tres etapas de un mismo movimiento histórico. Cfr. Bobbio, N., El Futuro de la Democracia, FCE, México, XXX.

[16] Según Escalante los datos de la policía y el registro civil permiten contar con una tasa alta de información que, a diferencia de otros delitos, no se traduce en una "cifra negra" que impida realizar análisis empíricamente confiables.

[17] Hay algunos estados que a lo largo de todo el periodo, de manera consistente, tiene tasas de homicidios muy inferiores a la nacional: Yucatán, Nuevo León, Aguascalientes, por ejemplo, con índices de entre dos y cinco homicidios por cada 100 mil habitantes; Tlaxcala, Querétaro e Hidalgo, entre tres y ocho. Hay otro grupo de estados cuyas tasas son siempre superiores a la nacional, del doble o mas: Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, que en los primeros años noventa registraban tasas de hasta 40 homicidios por cada 100 mil habitantes, y hacia 2007 de entre 15 y 20.

[18] Escalante, F., *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística"*, COLMEX, Secretaría de Educación Pública Federal, México, 2009, p. 117.

de que, por ejemplo, desde los años noventas, México padece la misma violencia que Colombia en los tiempos de su peor crisis de seguridad. Las cifras muestran una realidad diferente: "según la estadística de homicidios de la Policía Nacional en 1990 hubo en Colombia 24 mil 304 víctimas; en 1991 el número llego a 28 mil 280 y en 1992 fueron 28 mil 225. Cifras, todas ellas, muy por arriba de los seis mil 290 homicidios atribuibles al crimen organizado que se registraron en México en 2008[19]". Nuestras tendencias son más parecidas a las de los Estados Unidos en donde, aunque no sea el modelo ideal a imitar, las tenencias son constantemente decrecientes (ver anexo). Y ello, vale la pena advertirlo, definitivamente, no coincide con la percepción de la opinión pública mexicana.

Como ya he advertido, la tendencia nacional de las tasas de homicidio, es muy heterogénea en las diferentes regiones del país. Escalante concluye que la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua y Sinaloa) y la costa occidental (Tierra Caliente de Guerrero y Michoacán) son, sin duda, las zonas más violentas del territorio. Lo cual, en principio, guarda una relación estrecha con el crimen organizado: una sóla ciudad, C. Juárez, es prueba ominosa de este hecho: ahí, en enero de 2010, la tasa de homicidios fue de 143 por cada cien mil habitantes (una de las más altas del mundo)[20]. De hecho, según advierte Escalante, a diferencia de lo que sucede en otros países, en México, no existe una correlación directa entre urbanización (tamaño de las ciudades) y violencia y, para sorpresa de muchos, tampoco entre marginalidad y violencia. En todo caso solamente fue posible constatar que "el nivel de escolaridad de las víctimas de homicidio es apreciablemente inferior al de la población mexicana en su conjunto[21]"y, desde su perspectiva, salvo en los contextos directamente afectados por las prácticas del

[19] Escalante, F., "Homicidios 1990, 2007" en Nexos 381, septiembre 2009, pp. 27-31.
[20] FUENTE
[21] Escalante, F., *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística"*, cit., p. 120.

crimen organizado, la variable que mejor explica el origen de la violencia es "la muy débil presencia del Estado (…) No es sólo la ausencia de policía, sino la falta de medios de comunicación y de recursos básicos de educación y salud"[22].Si la hipótesis de Escalante es atinada, podemos confirmar que, como dicta la teoría, en México, la tendencia hacia la pacificación de la convivencia es el resultado de un proceso en el que el Estado, a la vez que se afirma, ahí en donde lo hace, adquiere legitimidad.

El estudio de Escalante concluye en 2007 y el autor, en un artículo posterior, como hemos visto, únicamente adelanta algunas cifras de 2008[23]. De esta última etapa 2008-2010-, tenemos poca información sistematizada pero contamos con cifras alarmantes (sabemos, por ejemplo, que en ese periodo, en el país, han sido asesinadas más de 16,000 personas en hechos presuntamente relacionados con el crimen organizado[24]). Es pronto para sostener que las tendencias detectadas y documentadas por Escalante se están revirtiendo de manera definitiva pero es innegable que, en los últimos tres años, el país está enfrentando formas y expresiones de violencia inusitadas que tienen en jaque a la seguridad pública y están poniendo en riesgo a la seguridad nacional mexicanas. A continuación, con afanes argumentativos y no anecdóticos, recojo algunos eventos que, por su gravedad, muestran la crisis que debe sortear la consolidación del Estado constitucional en el México del Siglo XXI[25].

[22] Ibid., p. 121. Esta hipótesis, compartida por quien esto escribe, supone que la seguridad pública exige ofrecer garantías, más allá del derecho y de las instituciones de policía y administración de justicia, a bienes (derechos) sociales fundamentales. En este ensayo no abundaré en este tema.
[23] Cfr., nota No. 12.
[24] FUENTE
[25] Seguramente los ejemplos, obtenidos todos de la prensa consultable en la red, pudieron ser otros (por desgracia son muchos más) pero los que elegí transmiten a suficiencia los problemas que pretendo documentar.

IV. Tres postales de la barbarie

4.1. El 15 de septiembre de 2008, fiesta nacional en la que los mexicanos celebran su independencia, en la plaza principal de la ciudad colonial de Morelia en el central estado de Michoacán, miles de personas, se reunieron como todos los años para festejar. Poco antes de medianoche, en el clímax de la celebración, estallaron dos granadas que cobraron la vida de ocho personas e hirieron a otro centenar. Desde hacía algunos meses la "plaza" (término utilizado por el narcotráfico para definir a un territorio) era motivo de disputa entre dos de los cárteles más violentos del narcotráfico: los zetas y la familia michoacana. Por primera vez en los años de la -así llamada- "guerra al narcotráfico" emprendida por el gobierno mexicano, los narcotraficantes atacaban directamente a civiles. Algún tiempo después el propio narcotráfico "entregó" a las autoridades a los tres presuntos responsables. Hasta donde sabemos con ello se cerró la investigación judicial.

4.2. El mensaje, colgado en un puente peatonal, era claro y preciso: "Si el jefe de la policía de Ciudad Juárez no renuncia a su cargo, mataremos a un agente cada 48 horas". Al principio nadie le hizo caso. Dos días después aparecieron los dos primeros policías asesinados. El jefe de la policía municipal, Roberto Orduña Cruz, un mayor retirado del ejército que había sido enviado ahí para poner orden y depurar a las fuerzas policíacas manchadas por la corrupción y acusadas de colusión con el narcotráfico, ante los hechos, presentó su renuncia. Las llamadas "narcomantas" se han convertido en un fenómeno recurrente. Otro ejemplo, ahora en Sinaloa, año 2009: "soldaditos de plomo,

federales de paja. Aquí es territorio de Arturo Beltrán".[26] En algunos casos esos "narcomensajes" vienen acompañados con cuerpos torturados, ejecutados, mutilados.

4.3. Desde el segundo semestre de 2009 y hasta la fecha, en la radio y la televisión, es posible sintonizar un mensaje oficial del gobierno mexicano: "seguimos trabajando para que las drogas no llegue a tus hijos; entre otras acciones, el Gobierno Federal detuvo a Teodoro García Simental, alias el 'pozolero', presunto sicario del cartel de los Arellano Félix, que disolvía a sus víctimas en ácido" (cito de memoria). En efecto, el 22 de enero de 2009, gracias a una denuncia ciudadana, el ejército, detuvo, junto a otras personas, a un individuo que tenía a su cargo la escalofriante tarea de desaparecer, mediante un proceso de descomposición en ácido, los cuerpos de los enemigos asesinados por el grupo delictivo. Según su confesión al ser detenido, disolvió en sosa cáustica más de 300 cadáveres. A cambió recibía 600 dólares semanales. Hoy está bajo proceso judicial[27].

Estas tres imágenes nos dejan, entre otras lecciones preocupantes, señales contundentes de lo que está sucediendo: a) como muestra el caso de Morelia, la violencia provocada, sobre todo, por el narcotráfico constituye una amenaza tanto para la seguridad pública como para la seguridad nacional porque ese atentado, técnicamente, puede ser calificado como un acto de terrorismo; b) como prueba el caso de la "narcomanta" en Ciudad

[26] Probablemente por ello y, como prueba de que la barbarie se contagia, en diciembre de 2009, miembros de la marina mexicana, en la Ciudad de Cuernavaca, después de dos horas de balacera en un barrio residencial, masacraron a balazos a Arturo Beltrán Leyva y su cuerpo desnudo y cubierto de billetes fue fotografiado y exhibido a la prensa. Cfr. De Mauleón, H., "La ruta de sangre de Beltrán Leyva" en Nexos, Febrero 2010.

[27] Cfr. De Mauleón, H., "El la colina del pozolero" en Nexos 380, Agosto 2009, México, p. 37-42. Debido a esta clase de eventos, en el lenguaje de los medios de comunicación nuevos términos han venido adquiriendo una turbadora carta de identidad: "levantado" es una persona que ha sido secuestrada y seguramente será ejecutada; "encobijado" es un sujeto que ha sido asesinado y arropado con una manta; "encajuelado" es el cadáver abandonado en la cajuela de un automóvil. Poco a poco, hemos descubierto que nuestro país está viviendo un nuevo tipo de barbarie.

Juárez, la capacidad del crimen organizado para doblegar al Estado es real y ello supone una fractura objetiva del monopolio legítimo de la violencia; c) ese mismo ejemplo nos muestra cómo la violencia se ha convertido en un instrumento de comunicación que, a la vez que expande el miedo, adormece la capacidad de indignación de la sociedad mexicana; d) el "Pozolero", de hecho, es el símbolo de una sociedad que se descompone en una espiral de violencia absurda y la publicidad gubernamental sobre su detención es el emblema de una retórica publicitaria que desvirtúa el sentido de la justicia a la vez que contribuye a la "banalización del mal[28]". De hecho, como argumentaré hacia el final del ensayo, el Gobierno Federal, ha respondido a estos eventos con una estrategia que lejos de disminuir la violencia la ha incrementado y, en contra de lo que sostiene el discurso oficial, en muchas partes del territorio nacional, ha transformado a las fuerzas de seguridad (en particular al ejército) en una amenaza más para la seguridad pública. Todo junto se está convirtiendo en una seria amenaza para la seguridad nacional. En el aire flota una pregunta para la cual, la academia, todavía no ofrece una respuesta satisfactoria: ¿cómo llegamos a esta situación?

V. Cuatro explicaciones posibles (y probablemente complementarias).

En los últimos meses, estudiosos y analistas del fenómeno creciente de la violencia en México han aventurado diferentes hipótesis que buscan ofrecer respuesta a esa interrogante. Retomo, propongo y desarrollo cuatro causas estructurales de la espiral de violencia que me parecen convincentes. Se trata de causas endógenas porque doy por hecho las siguientes causas exógenas estructurales: a) la enorme demanda de droga de los Estados Unidos; b) el tráfico de armas que proviene de dicho país y que suministra

[28] Tomo con cautela pero con conciencia de sentido la expresión acuñada por Hanna Arendt para una realidad y una forma de violencia muy diferente pero igualmente incorporada en el imaginario colectivo al grado de quedar inmunizada contra la indignación y el rechazo social.

instrumentos de guerra muy sofisticados a las bandas criminales; c) la dimensión mundial de las redes del crimen organizado que, con la apertura al mundo que implica el fenómeno de la globalización, opera localmente pero se articula globalmente[29]. En paralelo gravitan las siguientes causas internas:

5.1. La transición mexicana a la democracia fue exitosa en lo político: en tan sólo 30 años, México, a través de un proceso de reformas político electorales (en 1977, 1986, 1990-91, 1994, 1996, principalmente) pasó desde un sistema de partido hegemónico (en el que el PRI gobernaba la Presidencia de la República, la mayoría absoluta en el Congreso Federal, los 31 estados de la República, la Ciudad de México, con sus respectivos órganos legislativos, y prácticamente la totalidad de los municipios del país) a un sistema pluripartidista y competitivo en el que las diferentes fuerzas políticas ocupan cargos de gobierno a distintos niveles y en el que existen verdaderos 'pesos y contrapesos' entre los poderes ejecutivos y los legislativos (sobre todo, desde 1997, a

[29] Son muchas las definiciones de crimen organizado, por ejemplo, Abadisky lo define de la siguiente manera: "Crime with the following characteristics: it has no ideological beliefs or objectives, but it is interested in money and power, as a result it usually seeks political protection for its illegal activities. It has a clear vertical power structure from which authority flows; there may be different ranks between the top boss, the lieutenants and soldiers. There tends to be some strict requirements for memberships of an organized crime group.[...]. The group is ongoing and not generational. In such group violence is a readily available and accepted resource; bribes are uses to protect its operations and members. Division of labour occurs for functional reasons to make the group more efficient and, therefore, successful. Such group seeks domination over a particular territory or industry; to do this; it must eliminate competition and form a monopoly, restraining fare trade to increase profits. Like all types of legitimate organizations this groups have rules and regulations which must be respected by all members". (cfr., A., *Organized Crime*. Chicago, Nelson Hall, 1990). Por su parte, la Convention against Transnational Organized Crime of the United Nations ofrece la siguiente definición: "Structured group of three or more persons existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences [...] in order to obtain directly or indirectly a financial or other material benefit". En lo particular, por la manera en la que subraya el carácter transnacional de estas organizaciones, me quedo con la siguiente caracterización propuesta por Fabio Armao: "Organize crime as a *genus*, including many different *species* depending on the geopolitical and historical context. In other words, we may imagine a sort of *continuum*, starting from organized crime in the sense of a group of individuals who act together to commit crimes of different types, even on a transnational basis; then, moving on to crime syndicates as well structured criminal groups with different hierarchical roles devoted to the search for profits, acting first of all as entrepreneurs; and finally at the other end of the *continuum* mafia, as the most specialized criminal group, also using politics (which means the totalitarian control of a territory) to obtain profits" (Armao, F., "Why is organized crime so successful?" in, Allum, F., y R. Siebert (eds.) *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, Routledge, London, 2003, p. 28). Sobre el tema en general y su vinculación con la democracia, Cfr., Allum, F., y R. Siebert (eds.), *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, Routledge, London, 2003.

nivel federal)[30]. Esto supuso una profunda transformación en las prácticas y dinámicas políticas en el país que permitió decretar la democratización del Estado mexicano[31]. En México hoy existe mayor libertad que hace treinta años, operan contrapesos institucionales que antes no existían, la pluralidad coexiste sobre una base de legitimidad institucional, etcétera.

Sin embargo, como toda transformación estructural de fondo, la transición democrática tuvo efectos colaterales –algunos de ellos no deseados y muchos de ellos no previstos- en diversos ámbitos de la vida social. Si bien la democratización debe celebrarse y defenderse, por razones estructurales y coyunturales, en México, aumentó la vulnerabilidad de la sociedad y del propio estado frente al crimen organizado (y, sobre todo, ante el narcotráfico).

Algunos autores, como Eduardo Guerrero, han sostenido que la democratización tuvo dos efectos nocivos en el combate del Estado frente al narcotráfico: a) por un lado, la pluralidad institucionalizada y, con ella, la activación de los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes debilitaron la capacidad de los gobiernos (federal, estatal

---

[30] Cfr., Becerra, R., Salazar P., Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, cit.

[31] Esto es así si observamos las reglas concretas ("universales procedimentales") que, según Norberto Bobbio, permiten decretar la vigencia de un sistema democrático: 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etcétera, deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o de elegir quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás (debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia *libre* entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica; 6) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el derecho de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría). Cfr. N. Bobbio, *Teoria Generale della Política*, Einaudi, Turín, 1999, p. 381. En el mismo sentido, aunque con algunas diferencias más o menos relevantes, otros autores, como Giovanni Sartori o Robert Dahl, han enlistado las reglas y/o instituciones que, desde su perspectiva, caracterizan a la democracia moderna. Cfr. Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1988; Dahl, R., *Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía versus control*, Conaculta y Alianza Editorial, México, 1991.

y municipales) para enfrentar al crimen organizado; b) por otro lado, con la alternancia en el poder, se desmontó un arreglo informal entre los gobernantes y los delincuentes que permitía a los primeros ofrecer grados aceptables de seguridad a la población en general –sin combatir y enfrentar al crimen- y, a los segundos, operar sin correr grandes riesgos[32].

Ambas tesis suponen que, detrás del régimen autoritario priísta, en realidad existía un Estado débil con un grado deficiente de institucionalización. Aceptar este supuesto no implica rechazar la tesis que he propuesto al inicio de que, en territorio mexicano, tuvo lugar un proceso político y social orientado hacia la construcción de un Estado, primero autoritario y, posteriormente, cada vez más constitucional y democrático; pero sí implica que detrás del régimen autoritario no existían instituciones estatales fuertes sino arreglos políticos eficientes. El Estado mexicano sí se fue construyendo pero, durante décadas, fue suplantado por el régimen en el poder. Por eso la transformación del régimen en clave democrática develó la fragilidad del Estado mismo.

Por ello, aunque las dos hipótesis pueden sostenerse de manera independiente, en su conjunto, explican una parte importante de la situación actual: un Estado débil y desorganizado que enfrenta a una criminalidad organizada (que no se reduce al narcotráfico pero encuentra en éste su manifestación más poderosa) que, al no encontrar

[32] Según Eduardo Guerrero, "…en distintos momentos las autoridades federales estuvieron dispuestas a tolerar las actividades de los narcotraficantes si éstos se comprometían a cumplir ciertas reglas. Recientemente, un ex gobernador mexicano las enumeró en un "decálogo": "1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica [al gobierno] de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las 'ganancias' en el país".3 El sexto punto es clave pues induce la formación de monopolios regionales o locales", Guerrero, E., "Narcotráfico S.A." en Nexos, XXXX, México.

interlocutores para negociar, opta por cooptar o, cuando no lo logra, eliminar a los funcionarios encargados de combatirla.

5.2. México, siguiendo el modelo norteamericano, adoptó la forma federal de organización estatal[33]. Dada la naturaleza del régimen priísta, el federalismo durante décadas fue una simulación: el Presidente de la República gobernaba desde el centro del país a todos los niveles de gestión. La razón era simple: el titular del ejecutivo era, a la vez, jefe del gobierno, del Estado y del partido del que dependían las carreras políticas de todos los mandatarios estatales[34]. Por eso, en los hechos, México, durante el régimen de partido hegemónico, en realidad, era un país centralista. Con la transición y el arribo de la pluralidad política en los diferentes puestos de mando, el proceso de autonomía de las entidades estatales frente a los poderes federales cobró una dinámica inusitada[35].

Sin embargo, para sorpresa de algunos y beneplácito de otros, esta dinámica política no se ha traducido en un federalismo organizado de manera eficiente bajo una lógica de coordinación nacional. Algunos expertos en la materia –como Mauricio Merino y Enrique Cabrero- han advertido que el país camina hacia una especie de feudalismo posmoderno y no hacia un verdadero federalismo democrático. Y esto, cuando pensamos en el tema de la seguridad (pública y nacional), tiene consecuencias importantes. Aunque, en México, el combate a la criminalidad organizada (no sólo al narcotráfico) es una tarea de las autoridades federales, para que sea exitoso, es indispensable que exista coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (federal,

[33] Cfr. Serna, J. M., XXXXXXXXXXXXX
[34] Cfr. Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano,* op. cit.
[35] En abril de 2010, el Partido Acción Nacional (de derecha) gobierna en el ámbito federal y en siete entidades federativas, el Partido de la Revolución Democrática (de izquierda) gobierna en otras seis entidades (incluyendo a la Ciudad de México) y el Partido Revolucionario Institucional gobierna en 19 estados.

local y municipal); sobre todo, entre las policías (que, en el país, suman la cifra de 1,600 cuerpos policíacos). Sin embargo, esto no sucede. En 2010 no se cuenta siquiera con un sistema de información unificado entre los diferentes cuerpos de seguridad nacionales. Para colmo, en tiempos electorales, el tema de la seguridad se ha convertido en un frente más de disputa (e incluso de campaña) política entre los gobernantes de los diferentes partidos[36] lo que evidencia que, los actores políticos nacionales no han entendido que, el reto que impone la criminalidad organizada, no es desafío para el gobierno sino para el Estado en su conjunto.

Por lo mismo, la "feudalización" del Estado mexicano se traduce en una ventana de oportunidad para el narcotráfico porque dispersa los esfuerzos institucionales para combatir el crimen. Con ello se abren las puertas para que el crimen organizado capture a funcionarios públicos en cargos estratégicos (caso típico de las policías municipales) o, incluso, infiltre con recursos y apoyos campañas políticas impulsando personeros a los cargos de representación y gobierno. El problema no está en el federalismo sino en la forma en la que se ha venido configurando en el contexto mexicano actual. El reto está en conservar el arreglo federal sin que ello suponga una ventaja para la delincuencia.

5.3. El sistema de administración de justicia en el país es poco profesional e ineficaz[37]. Adolece de un déficit estructural que condiciona al sistema en todos los niveles de

[36] Para ilustrar el punto conviene narrar un caso: en mayo de 2009, el gobierno federal, en un operativo altamente mediatizado, detuvo (por supuestos vínculos con el narcotráfico) a altos funcionarios estatales y municipales del Estado de Michoacán (gobernado el Partido de la Revolución Democrática). Fueron arraigados un juez, 17 funcionarios del gobierno y 10 alcaldes. El caso generó una fuerte tensión política en el país y, para muchos constituyó una iniciativa electoral del Presidente de la República (oriundo de dicha entidad) en pleno año electoral. En febrero de 2010, prácticamente todos los funcionarios, que habían sido arraigados, comenzaron a ser liberados por falta de pruebas.

[37] Se trata de un sistema que, además, con frecuencia es denunciado por permitir y fomentar la corrupción. Sobre el tema de la administración de justicia en México, a partir de un estudio de caso, cfr. Perez Correa

gobierno: la dependencia política y estructural de la procuración de justicia de los titulares del poder ejecutivo. Debido a dicho sometimiento de la justicia a la política, entre otras cosas, no se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas basados en criterios técnicos. Dado que la estructura de la procuración de justicia es completamente vertical y jerarquizada no existen controles externos al desempeño de los aparatos policíacos.

A ello se añade la inexistencia de un Servicio Profesional Ministerial[38]. Esta ausencia, en parte, se explica por la profunda desconfianza que se tiene en los servidores encargados de la procuración de justicia. Dicha desconfianza es compartida por la ciudadanía y por los propios actores políticos (gobernantes y legisladores). A continuación reconstruyo un ejemplo normativo para mostrar los absurdos a los que esta situación puede conducir:

En 2008 tuvo lugar una importante reforma constitucional en materia de justicia (que se encuentra en proceso de implementación[39]) con la que, entre otras cosas, se contempló, finalmente, en el artículo 21 constitucional, la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública[40]. En la misma reforma, sin embargo, en el artículo 123 de la propia constitución, se estableció que, cuando un miembro del servicio de procuración de

---

C., A., Madrazo, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal,* Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2008.

[38] Sobre el tema, cfr., Zepeda Lecuona, G., *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México: FCE-CIDAC, 2004.

[39] Algunos expertos han denunciado el "alma esquizofrénica" de dicha reforma porque, por ejemplo, incorporó en la constitución, al mismo tiempo, el principio de presunción de inocencia y la figura del arraigo hasta por ochenta días en los casos de delincuencia organizada a petición del Ministerio Público.

[40] El texto de la norma, en lo que nos interesa, es el siguiente: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; a la investigación y persecución para hacerla efectiva […]. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública".

justicia (fiscales, peritos, policías, etcétera) sea separado de su cargo por un supuesto acto deshonesto y, posteriormente, se demuestre judicialmente que dicha separación fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a indemnizarlo económicamente pero "en ningún caso procederá su reincorporación al servicio[41]". ¿Qué clase de Sistema Profesional puede construirse sobre este absurdo constitucional que permite que un agente sea separado de su cargo (por ejemplo por intereses de su superior) sin que exista posibilidad de, una vez demostrada su inocencia, aquél sea reincorporado al servicio?

Todo lo anterior explica que en México no se realice investigación orientada a la prevención de los delitos, que las policías estén altamente politizadas y que exista una enorme desconfianza de la ciudadanía en los encargados de procurar seguridad[42].

5.4. Detrás de estos defectos y problemas institucionales existe un profundo problema estructural: el rezago social que se traduce en una sociedad fragmentada y desigual que no es capaz de ofrecer oportunidades a las nuevas generaciones. Cada año 500 mil jóvenes, aproximadamente, que alcanzan la edad de trabajar o han terminado sus estudios no encuentran oportunidades laborales por lo que quedan relegados al subempleo o al empleo precario. Esto en un momento demográfico único en la historia moderna del país: cuando la masa de jóvenes en capacidad de producir, trabajar y

[41] El texto de la norma (artículo 123 reformado, apartado Apartado B, fracción XIII) es el siguiente: "Los agentes del Ministerio Público, los peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicios fuese injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido." Esa disposición fue confirmada en el artículo 60 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) a probada ese mismo año.

[42] La encuesta más confiable en materia de Cultura Política, la ENCUP del año 2008, nos indica que el 45.1% de los mexicanos no tienen nada de confianza en la policía y el 27.5% le tiene poca confianza. Cfr. http://www.encup.gob.mx/encup/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf

generar riqueza, es la más grande que jamás haya tenido el país (precisamente en el año 2010, la pirámide poblacional es más gruesa en los grupos que van de los 15 a los 24 años, pero es también en este año, cuando el número proporcional de jóvenes comienza a reducirse en relación a las demás capas de población). El problema es que ese "bono demográfico" empieza a diluirse sin que hayamos producido el empleo necesario para aprovecharlo. Y tampoco existe una oferta educativa a la altura de esa oportunidad: tres de cada cuatro jóvenes en edad universitaria no acceden a ella (estamos hablando de más de 7 millones 250 mil jóvenes)[43].

No pretendo establecer una relación directa entre esta ausencia de oportunidades para los jóvenes y la inseguridad (para sostener una afirmación en ese sentido se requieren datos que únicamente pueden obtenerse con instrumentos empíricos). Pero estoy convencido de que la "cohesión social" es una condición necesaria para blindar a los Estados constitucionales y democráticos contra los poderes –"salvajes" en la terminología de Ferrajoli- que embisten a sus instituciones e intentan escapar de sus vínculos normativos[44]. Y el crimen organizado es, probablemente, el poder salvaje más

[43] En las dos últimas décadas, de 1990 al 2010, la población ha aumentado en 24.5 millones de personas, y en las próximas dos décadas aumentará unos doce millones más. El Instituto de Estudios para la Transición Democrática advierte que "La transición poblacional sigue madurando y el bono demográfico se está perdiendo ante la falta de inversiones y la escasa generación de empleos". No es casual, sentencia, que "en la última década, hayan emigrado alrededor de 450 mil personas al año". Por no ser materia directa de este texto y para ser consistente con la interpretación que propone Escalante y que no permite establecer relaciones directas entre marginalidad y pobreza, no me detendré en este aspecto característico de la sociedad mexicana de lado. Sin embargo, dejo constancia de los datos: los mexicanos en pobreza alimentaria pasaron de 14.4 millones a 19.5 millones entre 2006 y 2008 (de 13.8% a 18.2%), esto es, se han generado más de 5 millones de pobres extremos en sólo dos años, sin contar todavía el efecto envolvente de la crisis financiera internacional. La pobreza de capacidades afectó en 2008 a 26.8 millones, por 21.7 millones en 2006 (pasó de 20.7% a 25.1% de la población). En una situación de pobreza patrimonial hubo 50.5 millones de mexicanos en 2008, (creció de 42.6% a 47.4%), 5.8 millones más que en 2006. De hecho, según estimaciones oficiales (SEDESOL) en 2010 habrá alrededor de 57 millones de mexicanos en pobreza. Cfr. Documento e diagnóstico del Instituto de Estudios de la Transición Democrática.

[44] La cohesión social, nos dice la CEPAL, es necesaria para que "los miembros de la sociedad sigan vinculados a ella con una fuerza análoga a la de la solidaridad mecánica premoderna". Cfr. CEPAL, Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Chile. 2007. Sobre la criminalidad en la region, cfr.: Solis, L., y F. Rojas (eds.), *Organized Crime in Latin America and the Caribbean. Summary of Articles*, FLACSO, Costa Rica, 2009

poderoso que desafía al México contemporáneo. En ese sentido, la exclusión y la fragmentación sociales, abonan en el terreno de la inseguridad porque debilitan el tejido social. La fuerza de atracción de la delincuencia organizada –el narcotráfico en particular- ejerce sobre los jóvenes excluidos una presión que es fácil de comprender: ¿porqué no enrolarse en las filas de una organización llamada, por ejemplo, "La Familia Michoacana" que te ofrece una identidad, un sentido de pertenencia y un salario en un contexto en el que e Estado, el gobierno y la sociedad te han dejado fuera[45]?

VI. La puerta falsa: falencias y consecuencias de la estrategia de Calderón.

El gobierno mexicano y algunos expertos en seguridad han insistido en que, dada la situación del país y el grado de infiltración del narcotráfico en todos los ámbitos de la vida nacional, en 2006, cuando el Presidente Calderón asumió el cargo, no tuvo otra alternativa que la de enviar al ejército a las calles[46]. Algunos de los argumentos expuestos por quienes defienden esa decisión son sugerentes y, dado que no contamos con información oficial para conocer cuál era el estado de la cuestión en ese momento[47], resulta ocioso especular sobre cuáles eran las alternativas posibles. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista de los resultados –y dejando de lado la teoría conspirativa que

[45] En una entrevista publicada en el periódico español El País, Monte Alejandro Rubido, Subsecretario de Seguridad Pública de México, a pregunta expresa respondió, entre otras cosas, lo siguiente: (en la disputa entre dos bandas de Narcotraficantes por el dominio de Ciudad Juárez, los Carrillo vs el Cártel de Sinaloa "ambos carteles están utilizando a las pandillas (de jóvenes) para vender drogas y para acciones de vicariato. Las pandillas más violentas hoy son los Aztecas, que en su momento fue fundada como Familia Azteca y (…) los Artistas Asesinos". "Entre Juárez y el Paso (Texas) –continuó- puede haber alrededor de 400 o 450 pandillas, y al menos 30 son de altísima peligrosidad". Entrevista a Monte Alejandro Rubido, El País, 25 de marzo de 2010, Internacional, p. 7.

[46] Uno de los defensores de la decisión del gobierno calderonista ha sido Joaquín Villalobos, exguerrillero salvadoreño, experto en seguridad y consultor en la materia, quién publicó un artículo que fue objeto de merecida polémica. Villalobos, J., "Doce mitos de la guerra contra el narco", en Nexos, enero, 2010.

[47] Conocemos las cifras de Escalante a las que he hecho referencia pero que se centran en el tema del homicidio y lo que se argumenta desde el gobierno es un grado de infiltración e influencia del crimen organizado sin precedentes.

sostiene que se trató más bien de un artilugio para legitimar su gobierno-, la estrategia ha sido deficitaria.

Calderón declaró retóricamente "una guerra al crimen organizado" centrada, sobre todo, en el plano militar. Al hacerlo, implícitamente, abandonó la ruta del los procedimientos constitucionales ordinarios para perseguir a la delincuencia y apostó por un expediente centrado en el uso de la fuerza. Más allá de lo que sostiene el discurso oficial, lo cierto es que, hasta el momento no sólo se ha tratado de una maniobra ineficaz para brindar seguridad pública y blindar la seguridad nacional sino que ha tenido tres consecuencias colaterales –íntimamente imbricadas- muy delicadas: a) en el combate al crimen en México es más fácil contar los muertos que dejan tras de sí los enfrentamientos entre autoridades y criminales que los detenidos que son procesados judicialmente; b) el ejército, según denuncias ciudadanas y de organismos público y privados acreditados (como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos), ha incurrido en graves violaciones de los Derechos Humanos[48] y, con ello; c) la institución castrense ha venido perdiendo credibilidad. Lo primero anuncia un abandono de la ruta constitucional, propia de todo sistema democrático, para enfrentar a los delincuentes; lo segundo, probablemente, una vez que concluya este gobierno, derivará en procesos legales contra militares (no es inimaginable una "comisión de la verdad" en el futuro próximo); lo

[48] El pasado 20 de marzo, concurrieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 organizaciones mexicanas dedicadas a la protección de los derechos humanos a denunciar que en los dos primeros años del gobierno de Calderón se sextuplicaron las denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército. En el comunicado de prensa de aquella reunión puede leerse lo siguiente: "Según los datos obtenidos por estas organizaciones a través de solicitudes de acceso a la información, el número de quejas que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha recibido en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional se ha incrementado de 182 en 2006 a 1,230 en 2008. Las quejas incluyen cateos ilegales, detenciones arbitrarias, violaciones sexuales, torturas, y en 28 casos, según notas periodísticas, las presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por militares culminaron en muertes". Las organizaciones denunciantes son: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC (CMDPDH), Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", Centro Prodh, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Red Todos los Derechos para Todos y Todas, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria". http://www.fundar.org.mx/pdf/boletin2dh.pdf

tercero, supone un duro golpe a la imagen de una de las pocas instituciones estatales que gozaban de la confianza de los mexicanos.

La estrategia del Presidente Calderón ha puesto en crisis al sistema constitucional mexicano porque la decisión de utilizar al ejército es violatoria del artículo 129 constitucional[49]. Esto, en los hechos, ha provocado ulteriores violaciones a la constitución que han puesto en problemas a las instituciones judiciales (en particular a la Suprema Corte que, con argumentos endebles, ha respaldado la estrategia presidencial[50]). Por ejemplo, la celebración de juicios militares cuando se verifican casos en los que están involucrados civiles (que atenta contra el artículo 13 de la misma Constitución[51]) y que había sido avalada por la SCJN (que, en esta situación, en lugar de operar como un contrapeso y como un órgano de garantía de los derechos de las personas ha optado por avalar la estrategia gubernamental[52]), ha sido denunciada ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y, con toda probabilidad, a la luz de la sentencia correspondiente, implicará modificaciones a las leyes y a la jurisprudencia del país. El gobierno mexicano aún no ha reaccionado a esta decisión pero el papel de los

[49] Artículo 129. "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas".

[50] Es particularmente relevante la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/96. "Leonel Godoy Rangel y otros" del 5 de marzo de 1996. Aprobada de manera unánime por los ministros de la Corte. Cfr., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, página 549. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de marzo de ese mismo año acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 37/2000. México, Distrito Federal, (veintisiete de marzo de dos mil).

[51] Artículo 13. "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

[52] Cfr., También se recomienda ver la sentencia al el amparo en revisión 989/2009 resuelto el 10 de agosto de 2009 por el pleno de la SCJN con una mayoría de 6 votos.

tribunales internacionales puede ser útil para comprender porqué se ha evitado recurrir a la única figura constitucional que podría arropar jurídicamente la situación en la que el Gobierno ha colocado amplios territorios en el país: la suspensión de garantías (conocida por la doctrina como "estado de excepción") contemplada en el artículo 29 de la Constitución.

Por lo pronto, lo indudable es que los casos y denuncias por abusos cometidos por militares aumentan de manera alarmante (al escribir este texto la prensa da cuenta del asesinato de los niños Bryan y Martín Almanza, de cinco y tres años, acribillados cuando iban a la playa con su familia en una carretera de Tamaulipas por un grupo de soldados que, sin mayor motivo, abrió fuego en contra del vehículo familiar[53]). Al leer, día tras día, casos como éste en la prensa, no puedo dejar de pensar en el párrafo 93 del *Segundo tratado del Gobierno Civil* de John Locke:

> "93. Es como si los hombres, una vez dejado el estado de naturaleza y tras ingresar en la sociedad, acordaran que todos ellos, menos uno, deben estar bajo las leyes; y que la única persona que no está sometida a ellas retiene toda la libertad propia del Estado de Naturaleza, aumentada con el poderío y hecha licenciosa por la impunidad. Ello equivale a pensar que los hombres son tan estúpidos como para cuidar de protegerse de los daños que pueden causarles los gatos monteses y los zorros, y que no les preocupa –y, de hecho, se sientes seguros-, con el hecho de ser devorados por los leones".

Los mexicanos estamos atrapados en un limbo absurdo y amenazante: entre la incapacidad estatal para protegernos de los criminales y los excesos del propio Estado al intentar derrotar, en concreto, al narcotráfico. Podemos decir que, la política del gobierno mexicano ha colocado a las personas entre los zarpazos de los zorros y los gatos monteses del narcotráfico y las fauces del león estatal. En los hechos, como un

[53] Las contradicciones entre la versión de la familia y la versión oficial fueron recogidas en: Rocha, R., "Soldados asesinos", El Universal, 13 de abril de 2010, p. 2.

eco perverso del nefasto discurso oficial –que ha ubicado al Estado y a los criminales en el mismo plano de "enemigos combatientes"-, en muchas zonas del territorio, se ha desencadenado una verdadera situación de guerra que nada tiene que ver con las políticas de seguridad que caracterizan al constitucionalismo democrático. Una guerra entre bandas de narcotraficantes en la que ahora también participa la entidad que debería ser "el tercero por encima de las partes". Por eso, en algunas zonas del territorio mexicano, de nueva cuenta, los individuos viven en una especie de estado de naturaleza hobbesiano y ya no en el estado civil lockeano.

Es verdad que la responsabilidad no sólo es del gobierno federal. Ya he advertido cómo los diferentes actores políticos (lideres partidistas, legisladores, gobernadores, etc.), lejos de asumir que las amenazas a la seguridad nacional, exigen acciones coordinadas y políticas de Estado, en muchas ocasiones, han optado por sacar ventaja política de la situación y por eludir sus responsabilidades. Y algo similar podríamos decir de un actor que no ha sido objeto de análisis en este trabajo pero que juega un papel muy relevante: los medios de comunicación impresos y electrónicos que, las más de las veces, han apostado por el amarillismo y en ocasiones, incluso, han llegado a utilizar la cobertura de la lucha contra el narcotráfico como instrumento de presión hacia el gobierno (por ejemplo, en 2007, cuando se aprobó una reforma electoral que afectó los intereses económicos de los poderosos concesionarios de la radio y la televisión)[54]. Pero no cabe duda que la decisión de optar por la estrategia militar es responsabilidad directa del Presidente y de su gobierno.

[54] Cfr. Trejo, R., XXXX. Consultar también la página de la AMEDI, cfr.

Conclusiones

En amplias zonas del territorio nacional, las autoridades, no están siendo capaces de ofrecer protección, garantías, a los derechos de las personas -en ese sentido decimos que, México, atraviesa una crisis de seguridad pública- ni a la integridad y estabilidad estatales -en ese sentido decimos que la seguridad nacional está amenazada. El Estado mexicano está fallando por defecto y por exceso. Por ello lo único seguro en el país es que las personas no estamos seguras. Dada la incapacidad gubernamental de ofrecer protección a nuestros derechos fundamentales tenemos la certeza de que cualquier cosa puede sucedernos. Por eso, aunque México, sin duda, es un país que funciona y avanza en muchos aspectos de su institucionalización, en los últimos años, dada la magnitud de la crisis de seguridad, no parece errado sostener que, aunque no estamos ante un Estado fallido, el Estado sí puede fallar. Y ya lo está haciendo en algunas ciudades y territorios. Para utilizar una afortunada idea de Guillermo O'Donnell podemos decir que, en México, crecen cada vez más las zonas marrones del *(Un)Rule of Law*.

Lo anterior, para retomar los ejes de este texto, implica una amenaza para la forma de gobierno, para los derechos de las personas y, en el extremo, en virtud de la crisis de legitimidad que ello trae aparejado y de la virtual pérdida del monopolio de la violencia que ello supone, para la estabilidad e integridad del Estado mismo.

No obstante ello, contagiado por el realismo insatisfecho bobbiano, tengo para mí que el crimen organizado no es una catástrofe natural sino una calamidad producto de decisiones y acciones humanas[55]. Y por lo mismo, a pesar de su virulencia y su

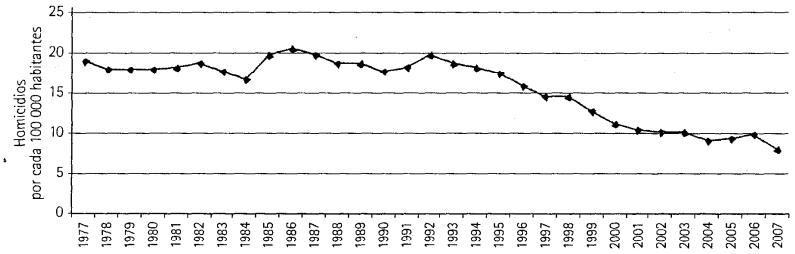
[55] Cfr. Garzón V., *Calamidades*, Gedisa, XXX, XX.

mortandad contagiosa, puede ser derrotado. La ruta del Estado constitucional y democrático de derecho, estoy convencido, a la larga es la mejor apuesta para lograrlo. El primer paso, en un contexto como el mexicano –y el latinoamericano en general – en el que la transición política arrojó un triángulo entre democracia, pobreza y desigualdad, es colocar a la agenda social como prioridad nacional. Sólo mediante un conjunto de políticas sociales incluyentes y universales, la sociedad mexicana, encontrará cabida dentro de los confines del Estado, se verá representada por sus instituciones y podrá proyectar un plan de vida digno dentro del orden estatal.

Lo contrario, las políticas represivas, seguirá aumentando la fragmentación social y expulsando a las nuevas generaciones hacia proyectos y alternativas de pertenencia y acción extra y/o anti institucionales. Una política social constituye también una política de prevención frente a la inseguridad.

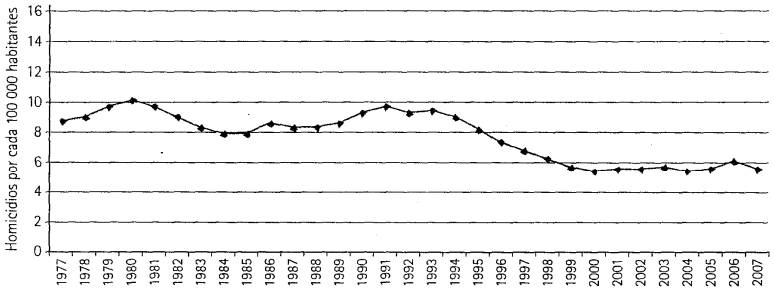
Anexo.

Gráfica 2.1 Evolución de la tasa de homicidios en México, 1977-2007



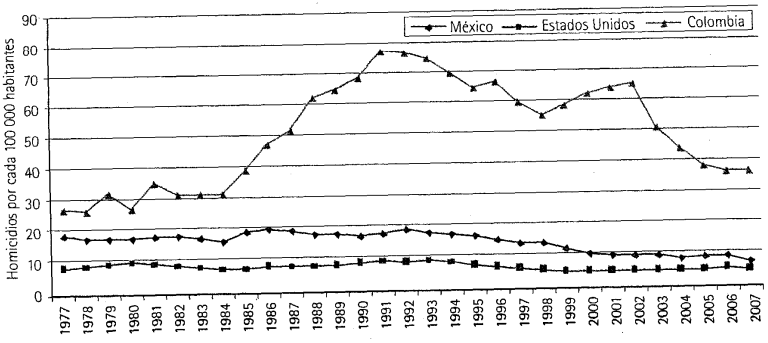
Fuente: INEGI.

Gráfica 2.2 Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos, 1977-2007



Fuente: Bureau of Justice Statistics.

Gráfica 2.3 Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos, Colombia y México, 1977-2007



Fuente: Bureau of Justice Statistics, Policía Nacional de Colombia e INEGI.