



La política criminal de México contra las organizaciones delictivas

Retos estructurales

Juan Pablo Arango Orozco

Directora de Tesis:

Dra. Guadalupe Leticia García García

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La política criminal de México en contra de las organizaciones delictivas

Retos estructurales

Tesis que para obtener el grado de Maestría en Política Criminal presenta:

Juan Pablo Arango Orozco

Programa de Maestría y Doctorado en Derecho

2012

Directora de Tesis:

Dra. Guadalupe Leticia García García

Sinodales:

Dr. José Antonio Álvarez de León

Dr. Héctor Cantú Lagunas

Dr. Delio Dante López Medrano

Mtro. Juan Antonio Rodríguez Calderón

A mi papá por iniciarme en este campo de investigación y por su gran apoyo

A mi hijo Ulises Octavio

A mis hermanos Yolanda y Luis Arturo

A Alejandra, Daniel, Danilo y Víctor Hugo por estar ahí en las buenas y malas

Contenido

Introducción.....	12
1. El Estado en el marco de la seguridad pública mexicana	17
1.1. La función esencial del Estado.....	19
1.2 La seguridad pública en el marco de los Estados modernos.	29
1.3 La organización y objetivos del Estado en torno a la seguridad pública.	44
1.4 México y sus políticas de seguridad.....	52
2. El marco legal para el combate a la delincuencia organizada.....	61
2.1 Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.	62
2.2 Sistema Nacional de Seguridad Pública	66
2.3 Las reformas a la Constitución en 2008	75
2.4 Ley de Seguridad Nacional.	83
3. Delincuencia organizada. México en el siglo XXI	88
3.1 La Delincuencia Organizada	98
3.2 El narcotráfico.	106
3.3 Relaciones institucionales.	117
4. Política de combate a la delincuencia organizada.....	125
4.1 Programa de seguridad pública.....	130
4.2 La operación de la política.....	136
4.3 Los resultados	141
4.3 Los efectos sociales	166
Conclusiones: Elementos para la discusión de la política nacional contra el delito	173
Bibliografía	189
Índice de Ilustraciones y Tablas	197

No es elegante abusar de la mala suerte; algunos individuos, lo mismo que algunos pueblos se complacen tanto en ella que desprestigian a la tragedia

E.M.Cioran

Introducción

El tráfico de drogas en México se volvió altamente rentable desde su prohibición a principios del siglo XX. Esta industria comenzó precisamente por una decisión del Estado: la decisión de prohibir su portación y consumo. En la actualidad, se trata de un lucrativo negocio miles de millones de dólares que, por la actitud de su principal consumidor, Estados Unidos, dista de pasar a la legalidad en tanto tiende más a administrarlo que a terminar con él. Involucra millones de consumidores¹ y mueve, de acuerdo a datos de Stratfor, más de 35 mil millones de dólares al año tan solo en México, es decir, casi las mismas ganancias que la empresa Apple, que en 2010 alcanzó beneficios por 37 mil millones de dólares, colocándose como la compañía más valiosa del mundo, por arriba de la petrolera Exxon. Actualmente, la capacidad de la ciudadanía mexicana para converger apegada a la legalidad, se ha visto vulnerada por diversos factores como el desmantelamiento de la estructura corporativista del PRI en un proceso de incipiente democracia, así como la adopción de un modelo económico que ha resultado insuficiente para romper las carencias elementales de millones de

¹ A nivel global, el Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONU, estima que hay alrededor de 226 millones de consumidores de alguna droga ilícita, de los cuales se estiman 27 millones de usuarios frecuentes. La droga más usada es la cannabis, de la cual, en 2010, se estimaron más de Desarrollo Económico 59 millones de usuarios en los países que pertenecen a la Organización para el Comercio y el. Norteamérica es el mercado más grande de drogas ilícitas y se considera que entre 6.6 y 6.9% de la población consume cannabis, de 2 a 2.3% opiáceos, entre 1.1 y 1.2 cocaína, entre 0.9 y 1.1%, anfetaminas y derivados y 0.5% de personas que consumen drogas de diseño, similares al éxtasis. Fuente. ONU, *World Drug Report 2012*, Pp. 18, 66
http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2012/WDR_2012_web_small.pdf

familias. En ese tránsito, que empieza en la década de 1980, los grupos nacionales de tráfico de droga, ya llevaban décadas operando bajo el manto protector de la autoridad local, visto como un negocio relativamente aceptado y del cual hubo muchos beneficiarios por la magnitud de sus ganancias.

Sin embargo, en un contexto geopolítico donde los otrora poderosos Cáteles colombianos vieron mermadas e incluso eliminadas sus posibilidades directas de continuar con el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos y resistentes a renunciar a tan jugoso negocio, empezaron a aliarse con las agrupaciones mexicanas, como el Cártel liderado por Miguel Ángel Félix Gallardo, que es considerado el maestro de los grandes capos de México, como Joaquín Guzmán Loera o Arturo Beltrán Leyva². Junto a la permisividad de las autoridades mexicanas, ese proceso ha dado como resultado un salto exponencial a las ganancias y el poder corruptor de las organizaciones criminales, que aprovecharon el creciente contexto de debilidad institucional, derivado del desprestigio, también creciente, de las agencias de seguridad y de la clase política, para posicionarse como agentes informales de desarrollo y crecimiento económico, no sólo local sino transnacional.

Así, las instituciones nacionales, en su lucha interna contra cuestiones como la corrupción, el exceso o falta de claridad en sus procedimientos, quedaron enredadas en una cultura organizacional que busca el beneficio particular por encima del beneficio común. El complicado desarrollo de elementos esenciales de la democracia como: la falta de transparencia gubernamental, una distribución de la riqueza asimétrica y la dificultad de alcanzar una visión común de Estado con una élite política arraigada en viejas formas para tomar acuerdos, enconada e incapaz de respetar la ley que ella misma produce contribuyó a incentivar de

² Cfr. "Los rostros del narco" *Revista Proceso*, edición especial, Núms. 32 y 33, México, 2011

alguna manera el pensamiento popular de que si los políticos y los delincuentes “nunca” son castigados por sus actos, menos un ciudadano común que sólo se ha pasado un alto, o un asaltante con algún conocido dentro de la policía.

Y lo que la sociedad materializa, selecciona, agrupa, demanda, en un sistema económico desigual, es una cultura política limitada, centrada en pedir sin asumir la responsabilidad social que ha dado como resultado una clase política auto regulada, aislada en su auto complacencia y acosada por la pérdida del control corporativo sobre la delincuencia, agregando más interrogantes a la explicación sobre lo que significa la delincuencia organizada y las decisiones tomadas por el Estado para resolver ese problema.

En medio del laicismo democrático, la fe y la esperanza han sido sustituidas por el interés económico y la educación en base a los dictados de los televisores, de manera tal que la moral ya no es un pasaje que alimente el buen comportamiento sino un medio que, como cualquier mercancía, puede ser usufructuado como resultado de un inexistente civismo o respeto por las instituciones. El espectáculo de la violencia generado por la delincuencia organizada hecho público por los medios de comunicación como aliados involuntarios para mostrar los castigos contra quien se oponga a los designios del mercado salvaje, se asoma como el camino al poder inmediato y de facto, transgrediendo todo el orden institucional que promueve el pacto social. La difusión del miedo como eje rector de la manifestación del poder político que, sumergido en su propio mecanismo de auto validación, ajeno por mucho tiempo a la realidad ilegal de buena parte de su población, ha solapado por omisión o por colusión al crimen con la ineficacia de sus acciones, generando como resultado una sociedad temerosa y fragmentada, aislada en sus propios intereses e incapaz de aliarse con las instituciones para

resolver sus miedos, victimizada por la delincuencia y hasta por su propia autoridad.

La delincuencia organizada, luego del terrorismo, surge como el enemigo a vencer en el siglo XXI, no sólo para México sino para el mundo occidental, con la desgracia de que México tiene una posición geopolítica estratégica para algunos de sus principales negocios como el tráfico y la trata de personas, la venta de armas y sobre todo el tráfico de drogas hacia el principal consumidor del mundo: Estados Unidos.

Bajo el contexto descrito en párrafos anteriores, el presente documento de investigación trata de analizar los retos que la estructura del sistema nacional de seguridad que actualmente funciona en el Estado Mexicano y, bajo esa circunstancia, los retos de política pública que enfrenta para lograr la recuperación de la paz y la armonía que los mexicanos exigimos, pero también, el respeto a la cultura de la legalidad y al necesario Estado de derecho que no puede ser posible sin la erradicación de la corrupción, que significaría hacer un trato con los delincuentes para lograr esa paz en lo inmediato.

En este sentido, la investigación que se presenta, hace un análisis de la visión del Estado moderno y las concepciones de seguridad que son aplicables al entorno nacional. Bajo la hipótesis de que la ausencia de una política con visión de Estado en torno a la seguridad pública, lo debilita y beneficia el crecimiento de la delincuencia organizada como un ente capaz de amenazar el pacto social y las instituciones mexicanas, tiene por objetivo general Realizar un análisis integral la política de seguridad pública torno a la delincuencia organizada durante el sexenio actual, a fin de proponer los elementos de política pública y los cambios legales

necesarios que coadyuven a la reducción de la criminalidad y la violencia motivada por los grupos organizados de criminales y por objetivos específicos los siguientes:

1. Definir las obligaciones esenciales del Estado para delimitar las actividades de éste en torno a la seguridad pública.
2. Revisar el marco jurídico actual en torno al combate contra la delincuencia organizada para establecer las necesidades de mejora que se requieren para hacer más efectivo su abordaje.
3. Describir la problemática de la delincuencia organizada en México para establecer las bases históricas y coyunturales que permitan comprender la dinámica socio cultural del problema.
4. Analizar el contexto político en que se desarrolla la guerra contra el crimen organizado para establecer las deficiencias organizacionales de las políticas implantadas para recuperar la paz social.
5. Proponer soluciones de política pública alternativas que permitan facilitar el manejo de la crisis actual mediante elementos de aproximación diferentes a los que se han utilizado a la fecha.

1. El Estado en el marco de la seguridad pública mexicana

La concepción moderna del Estado occidental tiene muchos orígenes, pero es desde Maquiavelo y Thomas Hobbes que se da el paso hacia la configuración teórica que conocemos actualmente. Sin embargo, como apunta Zaffaroni, el Estado no puede analizarse como un ente puro sino más bien desde una óptica histórica. Tal postura implica entonces que los Estados y su modelo obedecen a condiciones determinadas en cada momento histórico que atraviesan, a los problemas y grupos de interés que se oponen a éste; a la clase política en el poder, a las leyes que las élites crean en función del llamado bien común, pero que en términos reales terminan obedeciendo a sus propios intereses y si es posible después, a la sociedad que regulan.

El Estado Mexicano también ha sufrido una evolución histórica en función de los problemas de clase que ha confrontado desde su independencia y la manera en que han sido solucionados en su momento desemboca e influye, inevitablemente, en los problemas que enfrenta en la actualidad. Al respecto cabría añadir que, debido al proceso de globalización, que consiste en la interacción cada vez mayor entre distintas sociedades, tanto a nivel económico como cultural –en gran medida gracias al desarrollo tecnológico–, los problemas de otros países también pueden afectar directamente al otro, así se encuentren separados por varios miles de kilómetros. Ése es el caso de la delincuencia organizada que hoy afecta decenas de países y cuyos negocios, considerados ilegales generan miles de millones de dólares anuales a quienes los detentan.

En el caso de la seguridad pública y la delincuencia organizada, las diferencias culturales, económicas, políticas y legales entre cada Estado inciden en los problemas relativos a las estrategias, políticas y visiones que cada gobierno utiliza para intentar dar un cauce de solución en su ámbito de competencia territorial y en función de los tratados internacionales para resolver un asunto de carácter global como lo es la delincuencia organizada. Así, mientras en varios países del mundo³ se han iniciado procesos de despenalización para el consumo de algunas drogas, en México, desde hace varios años se libra una batalla directa contra el narcotráfico. Principalmente contra éste porque es el delito que ha alimentado la generación de otros caracterizados como delincuencia organizada por las leyes mexicanas. Hasta la llegada de Felipe Calderón Hinojosa, esta “guerra”, se volvió frontal y abierta, dejando al descubierto la grave problemática de corrupción, ineficacia institucional, pérdida de control territorial y violencia que son capaces de ejercer los grupos delictivos en función del mantenimiento de sus franjas de poder, pero sobre todo, conservar el nivel de ingresos económicos derivados de su actividad delictiva.

La situación descrita lleva a preguntarse cómo es que el Estado Mexicano ha enfrentado esta situación y así, en esencia, cuál viene a ser su función para garantizar la seguridad de sus habitantes. Pero para llegar a ello es necesario analizar, a través de distintas concepciones del Estado, los mecanismos que podrían ser aplicados para reducir la magnitud del problema, que no su erradicación dado que es un problema de carácter global que requiere la participación conjunta de múltiples agencias internacionales, considerando que las posibles soluciones deben darse en un marco de respeto a los derechos humanos,

³Por ejemplo: En Holanda el consumo de marihuana se permite desde hace tiempo, mientras que en Estados Unidos, principal consumidor de droga del mundo, 16 estados tienen la marihuana despenalizada para uso médico y en California, la sexta economía mundial ya ha iniciado procesos que buscan su despenalización total, aunque todavía no han tenido éxito.

de eficacia gubernamental y de un entramado jurídico acorde a las necesidades que impone el poder acumulado por los grupos de delincuencia organizada que operan en el país y cuyo mayor peligro representa la pérdida del control estatal de territorios nacionales, con todas las implicaciones que ello conlleva.

Así, en el primer capítulo de la presente investigación, se vuelve necesario identificar algunos conceptos como el Estado, la seguridad pública, el poder y los sistemas de dominación estatal a fin de clarificar algunos caminos posibles para apoyar el análisis y la toma de decisiones de un problema que pone en riesgo, incluso, la concepción de México como país ante la gran influencia política, económica y territorial que ejercen algunos grupos delictivos.

1.1.La función esencial del Estado.

De acuerdo a Mancur Olson en su texto llamado *Poder y Prosperidad*⁴, la figura del soberano y posteriormente la del Estado surgió gracias a que, en su momento, lo que él caracteriza como “bandidos itinerantes” –quienes se encargaban de generar destrucción e inestabilidad en aquellas comunidades pacíficas que no contaban con la fuerza necesaria para defenderse con la finalidad de alcanzar riquezas inmediatas- en un indeterminado momento de la historia, hubo quien, de esos bandidos, detectó que si en vez de destruir la comunidad, empezaba a cobrarle tributo para garantizar su protección, podría obtener mayores beneficios económicos y a la vez generar estabilidad al interior de dicha comunidad, liderando el control de una fuerza armada que permitiera defender a la gente de posibles ataques de otros bandidos. De esta manera, Olson considera que surgió

⁴ Cfr. Olson, Mancur, *Poder y prosperidad, la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, España, Siglo XXI, 2001.

la figura del “bandido estacionario”, cuya función principal fue hacerse cargo de la seguridad de la población ante ataques externos y la resolución de conflictos entre los integrantes de la comunidad, lo cual generó la paz y el desarrollo de tales comunidades. Olson identifica el surgimiento de la figura del soberano en el planteamiento de esta metáfora, soberano que a la postre fue evolucionando en lo que hoy observamos como los Estados modernos. Esta visión coloca la necesidad de contar con un grupo que, mediante la apropiación de una parte de la soberanía de la comunidad y el cobro de un tributo, tiene a cargo la función de proteger y producir seguridad y tranquilidad en la gente, para que pueda desarrollar su propia vida sin tener que temer posibles ataques que pongan en riesgo sus propiedades y su integridad física. Esto significaría que tanto el “bandido estacionario” como la población que protege, cuentan con incentivos para respetar ese acuerdo y por ello, evolutivamente, se desarrolla la figura del soberano y posteriormente la del Estado moderno.

Esta visión económica se compagina con la opinión del teórico clásico del Estado moderno, Thomas Hobbes. Hobbes afirma la necesidad de contar con un soberano a cargo de la población dado que el hombre, al ser su propio y potencial destructor, tiene que protegerse de sí mismo. Hobbes expone que el Estado es un territorio delimitado por fronteras, la población integrante de ese territorio y un ejército encargado de su protección. Esta concepción se materializa mediante el tratado de Westfalia en 1648 cuyo contenido teórico es descrito por el autor en su *Leviatán*. De acuerdo con Hobbes: “la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción, sobre sí mismo (en la que los vemos formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica”⁵.

⁵ Hobbes, Thomas, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 137

Hobbes expone que, gracias a que el pueblo, a través de un contrato social⁶, otorga una parte de su libertad al soberano, éste asume la responsabilidad de librarlo de cualquier evento que perturbe su estabilidad. Pero también le debe rendir un tributo⁷—conocido hoy como impuestos— para que éste cuente con los recursos de poder que ayuden a garantizar la seguridad del pueblo. Dicho acuerdo debe descansar en el otorgamiento de un poder suficientemente grande, un poder que descansa en la “espada” para hacerse respetar, a fin de que el hombre no tenga que hacerse valer de su propia fuerza para protegerse⁸. Tal espada se manifiesta actualmente en el poder coactivo del Estado para castigar, mediante el sistema de justicia penal. Pero el castigo no es por *motu proprio*, sino que está sustentado en el conjunto de reglas jurídicas, jerárquicamente establecidas, en las cuales se definen los alcances del poder estatal para intervenir en el individuo, ya sea para resolver conflictos entre particulares, o entre particulares y las instituciones que el propio Estado administra.

Bertrand Russell, identifica a la esencia del Estado como “el depósito de la fuerza colectiva de sus ciudadanos” y concibe una fuerza interna y una externa donde “la forma interna es la ley y la policía” y la forma externa es el poder de hacer la guerra, incorporado en el ejército y la armada”⁹. Expone que:

“El Estado está constituido por la combinación de todos los habitantes de un área determinada que emplean su fuerza unida en concordancia con los órdenes de Gobierno”¹⁰.

⁶ Rousseau plantea que: “[...] la voluntad general es la única que puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común [...] si el pueblo promete simplemente obedecer, se anula por este acto, pierde su cualidad de pueblo; desde el instante en que existe un amo, el soberano ya no existe y queda por tanto, destruido el cuerpo político”, Rousseau, Jacobo, *El contrato social*, México, Gernika, 1997, pp.45,46.

⁷ Siguiendo la postura de Mancur Olson.

⁸ Cfr. Hobbes, 1998, *Op. Cit.*, p. 137.

⁹ Russell, Bertrand, *Principios de Reconstrucción Social*, España, Espasa-Calpe, Colección Austral, 1975, p. 42.

¹⁰ *Ibidem*. p. 42

Esta combinación definida por Russell, al igual que la concepción de Hobbes, expone la seguridad de los habitantes del Estado como la esencia misma de su origen y configuración. Sin embargo, el ejercicio legítimo de la violencia ha permanecido históricamente sujeto a la posibilidad de los Estados de exceder esa capacidad para tornarla en represión en función los intereses hegemónicos de la clase gobernante. Esta circunstancia obliga a analizar la manera en la que deben ser concebidos los límites del Estado para que, según sus atribuciones, permita que la sociedad pueda ejercer sus derechos humanos en libertad.

De acuerdo a los autores mencionados, la función inicial de los Estados modernos puede caracterizarse como el cumplimiento de la garantía de seguridad de una población que ocupa un territorio determinado, mediante el uso de una fuerza armada permanente que se encuentra bajo el control del bandido estacionario que Olson plantea y en cuya responsabilidad recae la protección de dicho territorio, así como de las personas que lo ocupan. Pero también, esa protección está destinada a impedir que los propios habitantes abusen de su libertad en la búsqueda del beneficio individual, es decir, el soberano debe proteger también a su gente de sí misma.

Sin embargo, esta visión implicaría que el soberano cuenta con todo el poder para castigar sin mayor límite que el de su propia racionalidad y su interés particular. Lo cual derivaría en una concepción totalitaria del poder estatal. De acuerdo al desarrollo de las nociones de libertad individual impulsado por autores como John Stuart Mill, Juan Jacobo Rousseau, John Locke y Voltaire, por mencionar algunos, el Estado deja de ser un poder emanado de la divinidad, como ocurría en las sociedades feudales y el ejercicio de ese poder estatal se traslada a los seres humanos. Situación tal que volvió imperativo colocar límites a este poder, el cual deja de ser vitalicio y unipersonal, para trasladarse al pueblo, como el principal

depositario del poder soberano, lo cual llevó a la concreción del modelo democrático, como la forma que el pueblo tiene de incidir sobre el Estado para elegir a quienes lo van a gobernar, de acuerdo a los intereses de la mayoría.

Herman Heller esboza en su teoría del Estado que “la acción objetiva del poder del Estado no puede ser atribuida ni a los súbditos ni exclusivamente a un gobernante, aunque sea el dictador más absoluto. Siempre deberá aquélla su nacimiento y permanencia a la cooperación de ambos. El gobernante tiene poder *en el* Estado pero nunca posee el poder *del* Estado.”¹¹ Esto significa que, aún cuando los líderes estatales sean depositarios del poder estatal, la interrelación resultante del acto estatal y la acción social se convierten en los efectos reales del poder que una sociedad vive. Es decir, del ejercicio del poder estatal se derivan una serie de consecuencias en la sociedad que surten efecto en la manera en que ésta se comporta, se desarrolla económica, social y culturalmente, pero también en cómo la sociedad opone resistencia a las decisiones que le pueden afectar. Esta implicación, siguiendo al mismo autor, conlleva que la creación del Estado se sostiene en lo que Heller plantea como la “conexión sistemática de actividades socialmente efectivas” mediante las cuales, las causas y efectos de tales actividades, derivan en las decisiones actuales y futuras de la clase gobernante, en conjunto con la presión social para derivar en un resultado que es continuo y en el cual, la responsabilidad histórica de las decisiones termina por convertirse en una manera de ubicar temporalmente los problemas que un Estado enfrenta.

Los límites del Estado en cuanto a su acción deben ser objetivados en función de la configuración cultural, económica y política de su población. También deben ser estructurados en concordancia con las características socio-demográficas de la población y tomar en cuenta las características geográficas del territorio que lo

¹¹ Heller, Herman, *La teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 305.

compone; esto para poder estar en condiciones de atender las necesidades de desarrollo de la población que voluntariamente decidió someterse a este acuerdo por medio del pacto constitucional que la Carta Magna integra como documento fundador del propio Estado.

La configuración de un Estado en determinado momento histórico viene a ser el resultado de las interacciones anteriores a ese momento y el análisis de una determinada época debe ser cuidadosamente ceñido por los parámetros descritos. El poder del Estado entonces no le pertenece directamente a quien detenta el mando de las instituciones sino que, a través del entramado jurídico que sustenta al propio Estado, es ejercido por las personas que en ese momento histórico fueron, ya sea por arrebató totalitario o por elección democrática, responsables de administrarlo y hacer valer a través de su legitimidad las decisiones que ideológica y políticamente les parecieron pertinentes para atender la problemática presentada en su momento, lo cual lleva a pensar en cómo se estructura la legitimidad de la autoridad estatal.

Para que el Estado se mantenga, así sea un Estado no democrático, sus autoridades deben gozar de cierta legitimidad o aceptación por parte de la población gobernada. La legitimidad en la creación de un Estado aparece en el momento en que existe una autorización derivada del reconocimiento voluntario de sus miembros. Tal legitimidad puede venir de la tradición, de la creencia de algún poder especial en quien detenta el poder, o bien, que al representante del poder político se le atribuya un carácter superior en la manifestación de valores éticos, religiosos o políticos.¹²

¹² *Cfr. Heller, Op. Cit.* p. 309.

La legitimidad de un líder, o de un núcleo de poder, está consignada a su capacidad para convencer a la sociedad que dirige, de realizar sus decisiones en acuerdo con el cumplimiento de diversos compromisos para con la sociedad. Al respecto, la legitimidad puede ser retirada por la propia sociedad o por los grupos de poder que compiten contra el líder en caso de que éste ya no sea capaz de mantenerse, derivado de la efectividad de sus decisiones y de la manutención del apoyo de los factores reales de poder¹³; ya sea por cuestiones del orden moral, o por incumplimiento de las obligaciones para las cuales fue voluntariamente aceptado. El retiro de esta legitimidad puede ocurrir mediante el alzamiento generalizado, en su forma de revolución, o bien, mediante el ejercicio democrático del voto, en su versión institucional¹⁴. Esta situación lleva a reflexionar sobre la capacidad de coacción que el Estado contiene en sí mismo para quien, en oposición, tenga la capacidad de enfrentarlo y exigir por medios, incluso los violentos, la modificación de esa circunstancia. Quien tenga los medios para disputar el ejercicio del monopolio de la violencia que originariamente corresponde al Estado, tendrá que gozar de legitimidad ante la población, en el sentido de que las “pretensiones del Estado no se justifican por el hecho de que éste asegure cualquier ordenación social-territorial, sino que aspire a una ordenación justa”¹⁵. Asimismo, la necesidad de que existan instituciones estatales deriva de que no se puede concebir un Estado si éste no cuenta con un entramado jurídico que permita ejercer el poder de manera justa sobre la población que gobierna y entre las mismas instituciones públicas y privadas que lo componen, con el fin de permitir el bienestar y el desarrollo de todo el conjunto de acciones que lo integran.

¹³ Por factores reales de poder se podría entender el poder económico, el poder político y el poder de las armas, pero en todo caso, a las personas que detentan y ejercen esos poderes en función de sus propios intereses.

¹⁴ Un ejemplo actual son la serie de revueltas iniciadas en el norte de África, donde la sociedad salió a las calles para reclamar modificaciones sustanciales a su régimen de gobierno dada la cantidad de tiempo que llevan con los mismos gobernantes. Para el caso, Libia y Egipto serían dos ejemplos opuestos de la constante lucha entre sociedad y gobierno.

¹⁵ Astorga, 2007, *Op. Cit.* p. 279

De esta manera, el ejercicio del poder estatal no puede ocurrir arbitrariamente. Debe estar constreñido al orden jurídico, entendido como el sistema operativo en donde la norma se manifiesta a través de un conjunto de instituciones integradas al Estado, cuya función primordial –la de la norma- es legitimar la acción del Estado mediante la regulación del comportamiento de la ciudadanía, teniendo a ésta como último beneficiario de la acción estatal. Este orden jurídico deviene de las normas fundadas en una constitución, que viene a conformarse como el elemento base de la autoridad y la justicia que imperará en un Estado determinado. Esta aproximación nos lleva al llamado Estado de derecho, que Norberto Bobbio concibe como “un Estado en que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan”¹⁶. Y para los Estados liberales, este ejercicio de los poderes queda limitado por el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, que deben ser respetados por el propio Estado, permitiendo el ejercicio de las libertades establecidas y garantizadas por él mismo, aunque con la acotación práctica y reservada, para quien representa el poder estatal, de que si ese ejercicio se llega a mostrar como una amenaza para la supervivencia del Estado, entonces, actuará con el poder coactivo que le pertenece al propio Estado para mantener o restablecer el orden.

Raúl Zaffaroni, en su Teoría del Derecho Penal, define que “el *estado de derecho* es concebido como el que *somete a todos los habitantes a la ley* y se opone al *estado de policía* en que *todos los habitantes están subordinados al poder que manda*”.^{17, 18} El Estado de Derecho se representa como el conjunto de leyes emanadas del poder soberano de los gobiernos para regular la actividad de la

¹⁶ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 18.

¹⁷ Zaffaroni, Raúl. *Derecho Penal, Parte General, Primera parte: Teoría del Derecho Penal*, Cap. 1 Derecho Penal y Poder Punitivo/Selección victimizante, México, Porrúa, 2001, p. 5.

¹⁸ Nota del autor: las cursivas son del texto original.

ciudadanía. Esta noción lleva a intentar comprender cómo el ejercicio legítimo de la violencia queda limitado, reducido hacia quienes infringen la norma impuesta, lo cual requiere de un análisis comprensivo de la dicotomía entre poder estatal y los derechos de la población para alcanzar el ejercicio pleno de su libertad sin la intervención directa del Estado.

El Estado, al tener en su función primaria la capacidad de reprimir o coaccionar, de ejercer el poder punitivo contra quien o quienes agreden su esencia, históricamente fue desarrollando diversas acciones concentradas en su capacidad para castigar. Aunque no pueden atribuirse tales funciones en sí mismas a un ente estatal de carácter metafísico, sino más bien derivadas de las necesidades históricas de la clase gobernante –en este caso, la burguesía- fue concretando el traslado del castigo desde la pena física hacia el alma, en su carácter adscrito a la libertad como la esencia del alma misma.

Foucault plantea que la evolución del castigo migró del castigo corporal, en la forma de agresiones físicas contra quienes violaban la norma vigente, hacia el castigo del alma, bajo la consideración de que el bien más valioso, según las teorías de la época del surgimiento de los Estados modernos, es precisamente la libertad del individuo. Para ello, observa que se fue produciendo un conjunto de disciplinas que se desarrollaron de manera paralela al crecimiento del poder político de la burguesía, mismas que han servido para seccionar, separar y profundizar en el control sobre las personas, no en un sentido vertical como lo establece la jerarquía jurídica tradicional, sino en un sentido transversal, integrándose en el ser como un medio de coacción que permite mejorar la vigilancia sobre las personas. Esta clase de disciplinas, según el mismo autor, dieron origen, entre otras instituciones, a la prisión, que se observa como un espacio donde aquél que se encuentra marginado del saber institucional habrá de

ser recluido y podrá ser utilizado en beneficio de la autoridad como un elemento de la economía de la violencia que permite la difusión del poder, pero también, a su vez, apoya la economía en tanto se convierte en reserva para la demanda de mano de obra requerida por la burguesía en el mantenimiento de los medios de producción¹⁹. Entonces en el ejercicio del poder del Estado la intervención del soberano ya no es “un arbitraje entre dos adversarios” sino una “réplica directa contra quien le ofendió”²⁰ y por tanto, en un marco de respeto a sus derechos, actuará para castigar a quien produjo el daño.

El Estado moderno navega en la dialéctica de respetar los derechos de la ciudadanía y volverse represivo. El Estado de derecho y el Estado policial, que Raúl Zaffaroni caracteriza, -en el segundo tipo- como la subordinación de la población al “poder que manda”²¹. Pero en esencia, el poder punitivo, prohíja la necesidad del Estado, en tanto debe garantizar la seguridad de la población. Para ello, desarrolló la necesidad de contar con un sistema penal -en sustitución del castigo sobre el cuerpo-, cuyo último reducto es la cárcel. Un sistema que le permita administrar la violencia, los castigos; en suma, el comportamiento de la población que la autoridad vigente, con la autorización del ejercicio del poder estatal, le permita intervenir para el sostenimiento del orden público en un marco donde el ejercicio de la libertad individual resulta imprescindible para garantizar, en los más diversos niveles, el desarrollo, el bienestar y la plenitud de cada integrante de la ciudadanía.

El Estado, al conformarse como un conjunto de interrelaciones entre la autoridad y la sociedad; al definirse como el agente encargado de monopolizar la violencia y el castigo; al contar con un entramado jurídico que la permite operar las disciplinas

¹⁹ Cfr. Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1999

²⁰ Zaffaroni, *Op. Cit.* 1999, p. 53

²¹ *Ibidem* p. 5

del poder para protegerse a sí mismo y para proteger a la ciudadanía, acotado por el respeto a los derechos de la propia ciudadanía, debe ser capaz de crear un aparato capaz de contener los riesgos que puedan manifestarse en su propia estructura, pero también proteger a la ciudadanía de su actuar en beneficio de la necesidad que tiene cada individuo de maximizar sus intereses personales. En la actualidad, parte importante de esta selección de decisiones del Estado, se basa en los parámetros de la seguridad que cada decisión representa para el mantenimiento de las instituciones, pero también en la efectividad en que sus decisiones benefician a la población. Por ello resulta importante analizar el concepto de seguridad para comprender más ampliamente esta función estatal.

1.2 La seguridad pública en el marco de los Estados modernos.

La *seguridad* ha sido normalmente un concepto manipulado y modificable que tiende a ser utilizado por la clase política de acuerdo con sus intereses, lo cual hace que se vuelva bastante problemático abordarlo. Sin embargo, dentro de sus dificultades, es posible integrar algunas aproximaciones que permitan definir sus límites conceptuales y los límites que debe tener el Estado para evitar los abusos que puede producir el mismo Estado al tratar políticamente este concepto, lo cual actualmente se ha vuelto esencial para la vida política de países como México, en el sentido de la problemática que atraviesa actualmente.

En la configuración que cada Estado hace de la seguridad en su dimensión histórica, la seguridad se establece como la función básica que todo Estado moderno debe cumplir para que sus integrantes puedan contar con las condiciones mínimas de bienestar a fin de proveer el desarrollo pleno de cada

individuo. Es decir, la seguridad se convierte en una concepción particular para cada Estado y esta definición adquiere una dimensión real en función de los problemas que cada Estado enfrenta. Así como para algunos países es mucho más relevante la seguridad alimentaria, centrada en la necesidad de alimentar a su población y de tener las reservas suficientes para evitar el desabasto, para otros puede ser más relevante la seguridad pública, entendida como el reflejo de la criminalidad que afecta a determinados sectores de la población, en detrimento de su desarrollo económico y de su seguridad física. Entonces, la seguridad opera como la garantía que tiene la ciudadanía de parte de la autoridad estatal, para conseguir sus fines objetivos y según los problemas que afectan directamente la concreción de esos fines. Esto significa que la garantía de seguridad a la población por parte del Estado históricamente ha tenido muchas aproximaciones, pero tienen en común que es una obligación primaria e irrenunciable para el Estado y la carencia de ella puede derivar en el fracaso del contrato social entre la autoridad estatal y la población que regula.

Bajo el razonamiento anterior, las políticas de seguridad han estado sometidas a cada coyuntura histórica, a las necesidades inmediatas de la población, a la ideología imperante de las élites en el poder político y al contexto de la población, como un ente cuya capacidad de ejercicio de poder está en constante presión con los grupos hegemónicos en función de su organización para conseguir acuerdos. Un ejemplo de esta situación podría ser descrito mediante la evolución de los conflictos de seguridad en México. Durante la época de la estabilización del partido de Estado, la preocupación principal en materia de seguridad era apaciguar los remanentes de la guerra cristera, combatir el delito del orden común y los delitos políticos. Los asuntos relacionados con actividades como la migración ilegal o el narcotráfico estaban confinados al ámbito local y no representaban amenaza alguna, tanto por la cantidad de participantes, como por los ingresos

generados y por la capacidad de administración del problema por parte de las policías locales.

En las postrimerías del milagro mexicano, a principios de los 70's, la mayor preocupación eran los grupos de ideología socialista, como Lucio Cabañas, o la liga 23 de septiembre, el arranque de la llamada "guerra sucia" en su contra. La sucesión de eventos represivos como la matanza de Tlatelolco en 1968 o la del jueves de Corpus en 1971, ambas perpetradas por las autoridades mexicanas en contra de sus opositores políticos, fueron vistas como acciones necesarias para mantener la seguridad del Estado.

A partir de 1966, con la declaración de guerra en contra de las drogas, hecha por Richard Nixon, el problema de la droga fue evolucionando a un asunto de seguridad nacional que ahora amenaza la estabilidad de las instituciones mexicanas actuales derivado el poder económico, político y social adquirido por las organizaciones criminales en los últimos 30 años y que confirma el poder de éstas como un serio riesgo ante la reconfiguración de los equilibrios de poder entre autoridades y grupos civiles armados creados como respuesta a la pérdida de control de la autoridad en determinados territorios. De esta manera, se podría inferir, de manera muy general, que la seguridad y sus interpretaciones de carácter político ha ido transformándose según las amenazas internas y externas que cada grupo hegemónico dominante ha percibido en su propia lucha por mantenerse en el poder y por tanto, la aproximación al concepto de seguridad ha sido, por decir lo menos, cambiante e interpretado en función de los intereses vigentes de la clase en el poder.

En la actualidad se habla de muchos tipos de seguridad. La seguridad social, la seguridad sanitaria, la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la seguridad nacional son sólo algunas de las aproximaciones que se han abordado en torno al concepto de seguridad y todas permanecen dispersas, difusas en tanto que la seguridad en sí misma es una impresión de carácter psicológico cuya referencia remite a la noción de bienestar en algún ámbito de la existencia y su carencia por lo regular se remite a la ausencia de algún elemento externo que impide la tranquilidad de quien se siente inseguro. Por ello, es importante analizar el término en el sentido de precisar hasta donde, desde la perspectiva de las instituciones estatales, esta seguridad es responsabilidad del Estado y donde se convierte en una mera intuición para quien se siente seguro o inseguro. Para poder llegar a estas consideraciones, es importante separar cada concepción de la seguridad y determinar si es relevante analizar en su acepción positiva de *seguridad* o si es más sencillo integrar una definición desde lo que no es, o mejor dicho, lo que significaría la *inseguridad*.

Para los efectos de la presente investigación se intentará analizar el concepto de seguridad limitado a la seguridad nacional y la seguridad pública tomando como punto de referente la llamada *razón de Estado*, que típicamente consiste en las decisiones tomadas por el Ejecutivo de un país en función *los intereses del Estado* sin considerar la opinión de la sociedad, argumentando que una decisión basada en ella es de interés superior a los de la población y en beneficio último de ésta. La razón de Estado, según señala Meinecke, es el puente entre la fuerza y la ética y apunta hacia la neutralización de las fuerzas internas y externas que busquen obstruir la consecución del objetivo planteado por el Estado a fin de incrementar los objetivos superiores del Estado para ganar legitimidad²².

²² Cfr. Curzio, Leonardo, *La razón de Estado desde una perspectiva antimachiavélica*, [internet], México UNAM. 2004

En términos generales, la seguridad, o su contraparte, la inseguridad, son la representación de una amenaza que ha sido neutralizada, si se habla de seguridad o bien, que sigue ahí como un factor de riesgo, como sería si se habla de inseguridad. Tales amenazas, son caracterizadas tanto por la percepción de la comunidad o población, como por las autoridades o instituciones encargadas de atenderlas o confrontarlas. Existen dos formas históricas de amenaza para el Estado, la interna y la externa. La primera (interna) tiene que ver con la posibilidad de que grupos opositores dentro del mismo Estado amenacen el mantenimiento de éste y lo obliguen a actuar en contra de su propia población a fin de evitar el derrumbamiento de las instituciones y mantener el orden establecido²³, pero también encuentran razón, además de los conflictos políticos entre grupos hegemónicos, en las decisiones de Estado que conllevan medidas impopulares como incrementos en impuestos o leyes que alteran las relaciones de poder entre la sociedad. La segunda (externa), se manifiesta cuando otro Estado amenaza la integridad territorial y lleva, en su límite extremo, a la declaración de una guerra entre ambos, con la consecuente redefinición, en función del vencedor, de la configuración de los límites territoriales y las políticas de recuperación del Estado atacado. Tales formas de amenaza a la estabilidad estatal deben ser analizadas en función del contexto donde surgen, pero, para efectos de la presente investigación, llevan a preguntarse la manera en que el Estado queda, teóricamente adscrito, como el ente capaz de neutralizar, eliminar o administrar esas amenazas mediante las fuerzas de seguridad disponibles. También se podría hablar de las amenazas por fenómenos naturales, donde el Estado también debe intervenir, pero se requeriría un gran análisis de las maneras en que se debería actuar en materia de prevención, cuestión que queda fuera del ámbito estrictamente político en función de las relaciones sociedad-autoridades.

²³ Como ejemplo de amenazas internas está la conformación de las dictaduras latinoamericanas, que con el pretexto del socialismo soviético, se instauraron para neutralizar a quienes se oponían al régimen vigente que utilizó al ejército y las demás fuerzas de seguridad para eliminar a aquellos opositores que representaban un problema para las élites en el poder.

En cuanto a la amenaza externa, después de la segunda guerra mundial fue creado el concepto de *seguridad nacional*, cuyo origen tuvo como escenario la interpretación del uso del aparato militar para la protección de los Estados Unidos ante un eventual ataque de la potencia soviética en el transcurso de la guerra fría²⁴. En general, se considera a la seguridad nacional como la amenaza a la condición de un país en cuanto al desarrollo y estabilidad de las personas, por lo que no sólo entran las amenazas militares, sino también todo aquello que se constituya como riesgo para las instituciones instaladas y la economía, por lo que también se ha utilizado para problemas como el déficit alimentario, la crisis de energéticos, fugas de capitales, la intervención de grupos armados de tipo paramilitar o de grupos con ideas opuestas a las vigentes en la clase gobernante y ha operado, sobre todo, según los intereses directos de los grupos económicos. Por esta circunstancia este concepto se ha caracterizado por ser cambiante y su definición puede tener consecuencias que incidan en la represión política hacia los opositores del Estado, como en su momento ocurrió, por ejemplo, con la instauración de las dictaduras latinoamericanas a principios de los años setenta, donde la instauración de gobiernos democráticos opositores a los Estados Unidos, fue considerada una amenaza a la democracia norteamericana por su creciente identificación con el bloque socialista.

Como se puede observar, el debate teórico en torno a la seguridad nacional radica en su amplitud de usos prácticos. En tanto ha servido como pretexto para que naciones poderosas pudieran intervenir en aquellas con mayor fragilidad jurídica y política, funciona como una cuña para modificar políticas que no resultaban convenientes para los grupos en el poder mediante la represión de sus opositores internos, ya sea a través de leyes que aseguren el control social o incluso mediante medios violentos. Por este motivo, es necesario que el término de

²⁴ Cfr. Sharp, Gene, "En torno a la definición de seguridad nacional" Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce Michael, Comps. *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 2002, 2ª ed.

seguridad nacional se caracterice tomando en consideración que no debe confundirse “a la seguridad de la nación con la seguridad del Estado, con la del gobierno, o menos aún, con la de un grupo o camarilla”²⁵, cuestión que debe hacerse de conocimiento de toda la sociedad para que ésta pueda prevenir cualquier abuso del poder estatal en la materialización de las decisiones políticas.

La seguridad nacional debe acotarse dentro de un espacio-tiempo, como un problema excepcional que enfrenta el soberano y cuya resolución llevará otra vez al rumbo legalmente establecido. Debe tratar de enfocarse desde una perspectiva que permita limitar al máximo el estado de excepción y considerar si, caracterizado desde una óptica objetiva, es un problema que afecta a todo un conjunto de la población, o a su territorio. Sobre todo es necesario ser muy cuidadosos acerca de quién caracteriza un asunto como de seguridad nacional, pues puede ocurrir que se opere en función de intereses oscuros y personales y no en función del interés nacional, como propiamente debería ser definida.

Para tratar de delimitar con mayor precisión el concepto de seguridad nacional, la investigadora Catherine L. Thorup, propone seis riesgos básicos importantes en su redefinición, los cuales piensa principalmente en función de la relación México-Estados Unidos y con la intención de evitar que se aplique de manera irresponsable o con base en los intereses de grupo que pueden obligar a los gobernantes a caracterizar un problema así con tal de asegurar su posición dominante y en detrimento del bien común:

1. *El creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares.*
2. *La definición de seguridad nacional es específica para cada país.*

²⁵ Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce Michael, (Comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 2002, 2ª ed., p. 16

3. *El problema de un exceso en los significados.*
4. *El problema de la especificidad.*
5. *¿Quién define los términos?*
6. *La seguridad del Estado –o de un régimen particular- no es sinónimo de la seguridad nacional.*²⁶

- Para el punto 1, se puede observar que la lucha en contra del narcotráfico recrudecida por el presidente Felipe Calderón, puede ser abordada desde otra óptica, como la de salud pública, tal como ha venido haciendo el gobierno de los Estados Unidos mediante la administración del ingreso de drogas a su país.
- Para el punto 2, la especificidad de la definición corresponde a la dimensión de los problemas que cada país enfrenta y la gravedad de éstos en función de la fortaleza estatal. Contiene los intereses de la clase gobernante y la lucha por el poder entre los grupos de interés y la sociedad en general, por lo que la configuración de una amenaza a la seguridad nacional se atiene a ello.
- Para el punto 3. Thorup plantea que el exceso de los significados en torno a la definición de la seguridad nacional puede volver el problema “inmanejable”, produciendo la confusión entre los “instrumentos con los objetivos”²⁷. Esto tendría que ver con la claridad que tienen los detentores del poder estatal respecto a aquello que resulta del orden de la seguridad nacional. Como bien plantea Thorup, si todos los problemas son críticos, entonces nada en verdad lo es²⁸. Ello implica que debe existir mucho

²⁶ Cfr.- L. Thorup, Cathryn, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición” en, Aguayo, Sergio y Bagley Bruce Michael, (Comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 2002, 2ª ed.

²⁷ *Ibidem*. P. 100.

²⁸ Cfr. *Ibidem*. P. 100.

cuidado al momento de referir el concepto de seguridad nacional dada la posibilidad de que un problema estructurado en función de ese concepto puede generar un proceso de desgaste de la legitimidad de un Estado para afrontar sus asuntos de una manera eficaz y mediante mecanismos democráticos.

- Para el punto 4. Definir un problema de esta naturaleza debe incluir su dimensión contextual, los motivos que llevan a caracterizarlo así, las circunstancias en que debe ser tratado y sobre todo, una minuciosa observación de las condiciones extrajudiciales que lo configuran. Es decir, las propiedades específicas del tejido social, sus índices de desarrollo, su capacidad de acceso a los bienes provistos por el Estado y a los mercados laborales.
- Para el punto 5. Quien se encargue de definir la seguridad nacional lo hará también, inevitablemente, en función de los intereses de su grupo, por lo que saber quién está definiendo algún problema de seguridad nacional es en extremo trascendente al ofrecer un panorama de cuáles serían los objetivos y los mecanismos para la resolución de un problema así caracterizado.
- Para el punto 6. Es necesario diferenciar si es un problema de seguridad en cuanto seguridad del Estado o en cuanto a la sociedad, pues esto puede generar que la clase política defina así cualquier situación que sea de su interés particular y no por ello signifique que el propio Estado se encuentra en riesgo.

Creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares.	Fases de intervención en la cadena de seguridad: política social, política de seguridad, sistema penal, intervención militar.
La definición de seguridad nacional es específica para cada país.	Dimensiones del problema, legitimidad de la autoridad, fortaleza institucional, multiplicidad de intereses opuestos.
El problema de un exceso en los significados.	Una definición muy amplia de un problema de seguridad nacional genera confusión entre <i>instrumentos y objetivos</i> .
El problema de la especificidad.	Mientras más amplia sea la gama de intereses mencionados bajo la noción de seguridad nacional, mayor desgaste del Estado en cuanto a los medios que dispone
Definición de términos.	Quien defina un problema así lo hará también en función de su grupo. Por ello es de vital importancia el análisis más completo posible del contexto.
La seguridad del Estado no es sinónimo de seguridad nacional.	Es diferente en un problema de seguridad nacional en cuanto a la sociedad que en cuanto al Estado, sus instituciones y quienes las administran.

Tabla 1 Componentes de un problema de seguridad nacional

Tales reflexiones nos llevan a la necesidad de distinguir entonces las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública. Por una parte, la seguridad nacional parte de una decisión de carácter excepcional y temporalmente limitada, aunque también puede circunscribirse a un territorio o a un grupo de personas determinadas. La seguridad pública en cambio, se circunscribe de manera permanente a un espacio y se preocupa por maximizar los beneficios del desarrollo en tanto trata de mantener el comportamiento normalmente aceptado, con los cuerpos y las disciplinas policiales como encargados de hacer valer esa noción. También, en función del espacio, la seguridad pública utilizará diversas técnicas y tecnologías que le permitirán ejercer esa acción.

A diferencia de un problema de seguridad nacional, un problema de seguridad pública es algo que adquiere un carácter más permanente y multifactorial. Se puede decir que la seguridad pública es el conjunto de problemas que todo Estado debe atender en la sociedad que gobierna, para mantener el orden y la paz pública y así garantizar el desarrollo de dicha sociedad. Esto produce una serie de problemas acerca de cómo el Estado resuelve dar solución a las situaciones que puedan amenazar o poner entre dicho las metas mencionadas. Al respecto, Alessandro Baratta plantea que representa la dificultad de los Estados liberales para definir los límites del propio Estado en relación a los comportamientos autoritarios.²⁹ El mismo autor aduce que la diferencia entre política de seguridad pública y política social es de carácter ideológico, pues no existen criterios objetivos que sirvan para establecer una diferencia entre ambas, lo cual, en términos prácticos, significa que corresponde a cada Estado, en función de la clase gobernante, definir cuáles problemas serán abordados desde la perspectiva de una política social y cuáles desde el enfoque de seguridad pública. En cambio, para Zaffaroni la seguridad pública se manifiesta como la línea entre el Estado de derecho y el Estado de policía, como la división entre la política de derecho y la política del orden público. Esta situación genera entonces un problema a la estructura de seguridad de cada país, pues, si cada uno decide qué será objeto de un tratamiento de seguridad a partir de la integración de su propio catálogo de delitos, así como sus propios códigos penales y de conducta, esto afecta directamente el diseño de las instituciones donde se lleva a cabo cada parte del proceso penal y la manera en que se dará solución a cada problema de seguridad, como un delito o una emergencia médica. Pero sobre todo, determina la manera en que las instituciones asignadas a administrar la cadena de seguridad y control social conceptualizan la justicia, el respeto a los derechos humanos, así como los

²⁹ Baratta, Alessandro, "Política criminal, entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos", *Revista Alter, Revista internacional de teoría, filosofía y sociología del Derecho*, Centro de Investigaciones Jurídicas de, Universidad Autónoma de Campeche, México, Año II, No. 4-5, enero-agosto 1998, Pp. 1-49.

procesos de operación del sistema penal en contra de los individuos que violen la disposición del Estado manifestada en tales códigos.

Entonces, ¿sería prudente enmarcar la seguridad pública únicamente a partir del sistema penal? o en todo caso ¿es la seguridad pública el punto de contención, la línea que separa el comportamiento normalmente³⁰ aceptado de la segregación de aquel comportamiento violatorio de los principios jurídicos que el sistema penal regula? Michel Foucault menciona que los *dispositivos de seguridad* no obran como las disciplinas en tanto permiten márgenes de acción más amplios y sólo actúan cuando hubo una agresión evidente. Es decir, la seguridad actúa sobre espacios delimitados, se guía por datos materiales que evidencian su funcionamiento a fin de maximizar los elementos positivos: “que se circule lo mejor posible y minimizar, al contrario, los aspectos riesgosos e inconvenientes”³¹. Implica que la seguridad actúa sobre márgenes aleatorios de probabilidad, no somete directamente sino que se maneja en función de las posibilidades de que pueda ocurrir una conducta anormal, para lo que requiere hacer un constante análisis de los espacios donde opera. Trabaja con “vistas al futuro”, tal como lo plantea Foucault, caracterizando a los mecanismos de seguridad como:

“la gestión de series abiertas y que, por consiguiente, sólo pueden controlarse mediante un cálculo de probabilidades (donde) la seguridad tratará de acondicionar un medio en función de acontecimientos o de series de acontecimientos o elementos posible, series que será preciso regular en un marco polivalente y transformable. El espacio propio de la seguridad remite entonces a una serie de acontecimientos posibles, remite a lo temporal y lo aleatorio, una temporalidad y una aleatoriedad que habrá que inscribir en un espacio dado.”³²

³⁰ En el sentido de que dentro de la norma se encuentre debidamente regulado o, al no estarlo, esté permitido.

³¹ Foucault, 1999, *Op. Cit.* p. 39

³² *Ibidem*, p. 40

Esto significaría que en sí misma, la seguridad pública opera como un elemento antecedente y separado en la práctica del sistema penal, que vendría a ser una de las salidas del sistema de seguridad pública. El sistema de seguridad pública estaría enfocado a la prevención y la vigilancia, a la detección de los comportamientos anormales mediante herramientas que tienden a ser divergentes del sistema penal en tanto, más que estar enfocadas en el proceso de la justicia, de la ley deben emprender el uso de herramientas tales como el análisis estadístico y geo referenciado o los mecanismos de vigilancia permanente (patrullajes, vigilancia en video) para que, cuando los comportamientos anormales sean detectados, se proceda y posteriormente se defina si corresponden directamente al sistema penal o bien, a otra de las instituciones que podrían participar (véase tabla 2). Es decir, puede producir la consignación de un presunto responsable de algún acto clasificado como prohibido ante un Ministerio Público, tanto como atender una emergencia derivada de un accidente o catástrofe, canalización hacia otro de los mecanismos de control dispuestos por el Estado para la administración de la seguridad, como podrían ser instituciones de salud, deportivas o culturales. Y en función de estos argumentos, por sistema de seguridad pública y justicia penal se podría entender el conjunto de instituciones, políticas públicas y acciones realizadas a fin de garantizar la protección de la vida de las personas y el derecho a la propiedad, en un marco de respeto a los derechos humano y las libertades individuales.

A esta reflexión cabe distinguir la policía social de las políticas de seguridad pública. La política social, si bien atiende problemas que pudieran generar inseguridad, como la falta de empleo, educación o vivienda, interviene directamente en la solución al problema, como la reducción de la pobreza mediante el empleo o la vivienda, lo que deja a la seguridad pública como la encargada de atender esas situaciones cuando los individuos o los grupos sociales no han logrado obtener esas garantías por medios legales y se ve

forzados a actuar bajo otra lógica, no siempre legal, para obtenerlos, como pueden ser los robos, o las manifestaciones públicas de descontento, por solo mencionar un par de problemas que cotidianamente debe enfrentar el sistema de seguridad pública y justicia penal de cualquier país.

La división entre la política social se distingue entonces la seguridad pública en tanto la última funciona con vigilancia como el principio inicial de operación, como el margen que tienen el Estado y la sociedad para resolver sus problemas sin llegar a la intervención del sistema penal y sin tener que llegar a la penosa cadena de custodia que ocupa el sistema penal para lograr la impartición de justicia que la sociedad espera, misma que no sólo se resuelve en términos legales, a través de las penas punitivas que todo sistema de esta naturaleza opera, sino también mediante acciones de alto contenido ético o social.

La seguridad pública resulta muy cercana a la política social en tanto sería el esquema que permite asegurar la organización pacífica de la política social, pero también sirve para reprimir aquellos comportamientos que la política social no pudo contener. Un problema de política social puede desembocar en un problema de seguridad nacional, pero eso debe definirse en razón del nivel y grado de amenaza que representa dicho problema, en tanto pueda poner en riesgo el orden normal establecido, el futuro de las instituciones o el sano desarrollo de la población. Por ejemplo. La delincuencia en México pasó de ser un problema de carácter social, local, a uno de carácter seguridad nacional, en tanto, los mecanismos de política social existentes, así como los de seguridad pública, han fracasado en conseguir y disponer los medios necesarios para que un sector importante de la sociedad obtenga los medios económicos, educativos y culturales necesarios para su desarrollo, lo que ha desembocado en el surgimiento de un número indeterminado de personas que se han organizado en distintos grupos

armados que, a partir del uso directo de la violencia, buscan apropiarse del control territorial en algunas zonas del país, como una manera de obtener la riqueza y el reconocimiento social que el Estado no les ha logrado garantizar. Personas que han visto en la delincuencia un incentivo mayor para lograr un beneficio económico inmediato y que históricamente, han ido evolucionando, en parte, gracias a la marginación ocasionada por la incapacidad del Estado mexicano para garantizar su desarrollo cultural, educativo y económico a un problema de seguridad nacional ante la cantidad de armas, violencia y acuerdos sociales alternativos surgidos a partir de la problemática descrita.

Federal	Justicia	Locales	Policiales	Urgencias
Secretaría de la Defensa Nacional	Procuraduría General de la República	Cortes de justicia estatales	Policía preventiva y auxiliar	Sistema de Salud
Secretaría de Marina Armada de México	Suprema Corte de Justicia	Procuración Estatal de justicia	Cuerpo de granaderos	Protección Civil
Secretaría de Seguridad Pública	Sistema Penitenciario	Policías estatales	Policía Bancaria e Industrial	Centros de Comando (C2, C4, C5, SMSC4i)
Sistema Nacional de Seguridad Pública	Servicios Forenses	Policías municipales	Cuerpos de Reacción Inmediata	Bomberos
Centro de Investigación en Seguridad Nacional	Comisiones de Derechos Humanos	Organizaciones no Gubernamentales	Policía de investigación	Servicios de traslado de pacientes.
Policía Federal	Servicios Forenses	Servicios Forenses	Servicios de seguridad privada	

Tabla 2 Integrantes del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México

Sin embargo, el fenómeno de la delincuencia organizada no es nuevo, ni el conocimiento de la pérdida del control territorial por parte de las autoridades

formales³³ tampoco. La operación general de la seguridad pública está en crisis por la transformación de los acuerdos sociales, así como por la lentitud de las instituciones para evolucionar ante los retos creados en el desarrollo histórico de la sociedad. Esta situación y la falta de organización, responsabilidad y transparencia para diagnosticar y enfrentar el problema, ha puesto en riesgo el futuro de las instituciones nacionales. No significa directamente que emerja la abrupta imagen del Estado fallido. Pero, mientras el Estado y la organización social no respeten las bases del acuerdo jurídico, en tanto que el propio sistema incentiva ese comportamiento, las tentaciones para delinquir se encuentran como favorables para todos aquellos sujetos que viven en los márgenes de la ley.

1.3 La organización y objetivos del Estado en torno a la seguridad pública.

Alessandro Baratta aduce que la seguridad puede ser vista desde un punto de vista jurídico, pero también psicológico. Añade que:

“‘seguros’ pueden y deberían ser, sobre todo, los sujetos portadores de los derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y éstos son todos y solamente las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio de otro lugar público, de una casa, o de otro edificio o espacio privado. Seguros, en relación al disfrute y a la protección efectiva de aquellos derechos, frente a cualquier agresión o incumplimiento realizado por parte de otras personas físicas, que actúan en el ámbito de competencias, poderes de derechos o de hecho que esas personas tengan como funcionarios o privados, en uno de los distintos ámbitos territoriales.”³⁴

³³ El secuestro de cientos migrantes y connacionales que viajaban en autobuses por las carreteras de Tamaulipas y su posterior aparición en fosas clandestinas, son un ejemplo que muestra el grado de desgaste y la poquísima capacidad de acción mostrada por tales autoridades formales, que en la práctica, carecen de la fuerza de operación, la capacitación y el compromiso necesarios para impedir que actos de esa naturaleza se reproduzcan.

³⁴ Baratta, Alessandro, 1998, *Op. Cit.* p. 5

Esto conlleva la complejidad que existe en cualquier Estado para determinar los límites de su organización policial, la manera en que operará el sistema de seguridad y justicia así como los objetivos que desea cumplir. Esta cuestión, por principio, lleva a la discusión de las diferencias entre el Estado de derecho y el Estado policial. En principio, mientras el Estado sea más capaz de intervenir mediante el respeto a la ley en la prevención del delito, menos estará en condiciones de violentar la privacidad y los derechos fundamentales de las personas que protege, pero, si los problemas son cada vez más recurrentes y amenazan la seguridad; cuando además el Estado no cuenta con herramientas de carácter preventivo –definidas en sí por la política social- para la resolución previa de los problemas o haya fracasado su uso, en el ámbito de la política social, entonces, inevitablemente, tendrá que intervenir haciendo uso de herramientas coactivas en su versión policial, limitando los derechos de las personas en función del problema que enfrenta. El problema de las limitaciones del Estado surge entonces cuando hace uso de las herramientas policiales y jurídicas, generando que con mayor frecuencia, la represión se vuelva el medio para hacer valer la ley y el orden, desde una perspectiva agresiva e intervencionista del control social. Tamar Pitch menciona, respecto del control social que:

“no individualiza procesos particulares, no recorta un área específica de objetos sociales, sino que, en cambio, es el punto de vista que tienen en cuenta – potencialmente a *cada* proceso, de *cada* objeto- los aspectos que contribuyen a la producción de lo bueno y lo malo, de lo normal y lo patológico: *qué* procesos y qué objetos, deben en modo privilegiado ser analizados [...] dependerá de la interacción entre los intereses culturales y políticos del observador, la dislocación de los conflictos y el surgimiento de nuevos actores sociales”³⁵.

Respecto a esta problemática, Zaffaroni argumenta que dentro del sistema penal, inevitablemente, el propio Estado hace una selección de las personas que van a ser reprimidas e integradas al sistema penal. Mediante un proceso de

³⁵ Pitch, Tamar, “¿Qué es el control social?”, Sozzo, Máximo (trad.) [Revista] *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 8, 1996

estereotipación que la propia sociedad avala. Los perfiles de las personas que ocupan las prisiones están contruidos en función del ejercicio del poder punitivo y los sectores sociales que son más vulnerables, en tanto la marginación del sistema emerge de sus condiciones individuales y de su capacidad de intervenir en él para su propia protección así como las oportunidades que éste le provee. Como resultado, esto genera un proceso de criminalización que surge a partir de la “gestión de un conjunto de agencias que conforman el llamado sistema penal”³⁶. Entonces, el Estado, a partir del sistema penal define la manera en que organizará el control social, aunque las propias disciplinas derivadas de otros ámbitos, como la fábrica, los hospitales, las escuelas, entre otros, tendrán una influencia directa o indirecta sobre esos mecanismos de control social, de los cuales, sólo aquellas conductas definidas como criminales, según la propia lógica del Estado, serán observadas y absorbidas dentro del sistema penal.

Cabe mencionar que el sistema penal se construye también como un proceso de separación social apoyado en la segregación de los individuos que habrán de ser criminalizados. No sólo en cuanto acceden al sistema penal, sino también en cuanto al control social mediante la discriminación ejercida en relación a su capacidad de coadyuvar en mejorar el acceso a los recursos del Estado y al bienestar económico por medios legítimos. Pero para poder analizar el sistema penal y sus fenómenos paralelos, en términos del proceso de separación que genera, Zaffaroni acertadamente indica que deben ser consideradas varias agencias y no nada más aquellas que directamente hacen el tratamiento punitivo. Plantea que deben tomarse en cuenta:

1. Las agencias políticas.
2. Las agencias judiciales.
3. Las agencias policiales.
4. Las agencias penitenciarias.

³⁶ Zaffaroni, 1999, *Op. Cit.*, p. 6

5. Las agencias de comunicación social.
6. Las agencias de reproducción ideológica.
7. Las agencias internacionales.
8. Y las agencias trasnacionales.³⁷

Al respecto, no se abundará en las características marcadas por Zaffaroni, ya que él lo hace en su texto con la suficiente precisión. Sólo se señalará que estas agencias están determinadas por una serie de limitaciones respecto de su propia racionalidad interna y si no se toman en cuenta estas consideraciones, adicionales a las que Zaffaroni plantea en su trabajo sobre el Sistema Penal, se puede incurrir en generalizaciones y malas interpretaciones acerca de la extrema complejidad que significa organizar y reproducir un sistema penal para el Estado. Es evidente que cada tipo de agencia participará en el sistema penal de una manera diferenciada y con distintos niveles de profundidad, dado que las agencias participantes de su organización también pueden tener responsabilidades sobre otros temas divergentes a la cuestión de carácter penal y criminal, lo cual parcializa y secciona su ámbito de acción, por lo cual es importante definir la participación específica de cada agencia, a fin de evitar la facilidad con que un Estado puede tender a una sobre penalización del comportamiento, creando una injerencia más profunda en la vida individual.

Baratta menciona que el “sistema penal actúa contra las personas y no sobre las situaciones y considera a los individuos por medio del principio de culpa”³⁸, también, en tercer lugar, menciona que “actúa de manera reactiva [...] cuando las consecuencias de las interacciones ya se han producido y no para evitarlas”³⁹, donde la posibilidad de evitar quedaría adscrita a la seguridad pública mediante el

³⁷ Listado tomado de Zaffaroni, 1999, *Op. Cit.* p. 18

³⁸ Baratta, Alessandro, “Política criminal, entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos”, *Op. Cit.* p. 9

³⁹ *Ídem.*

análisis espacial y temporal de las conductas delictivas, a fin de tratar de predecir lugares y tiempos probables de los siguientes comportamientos ilegales. Y por último, define que protege más a la norma que a la propia víctima, sea real o potencial, es decir, se preocupa más por hacer válida la ley que por las consecuencias que una víctima pudiera sufrir al momento en que fue objeto de un acto criminal⁴⁰.

El sistema penal, al estar constreñido al respeto a la norma y no considerar de manera primordial a la víctima, obliga al Estado a organizar políticas que permitan la atención de la víctima en la visión de que la comisión de un acto delictivo obedece a la integración de tres factores: el lugar, el victimario y la víctima. De aquí se deriva la necesidad que Baratta plantea respecto a la multidisciplinariedad de la política criminal, donde la actuación de distintas disciplinas científicas puede ayudar a resolver problemas delictivos de carácter específico, a un nivel de “micro-criminalidad”, en contraposición a la “macro-criminalidad”, donde las líneas generales de organización de una respuesta a estos problemas pueden resultar difusas y acarrear errores de aproximación en tanto que cada delito, aún cuando pueda ser analizado estadísticamente en conjunto, posee motivaciones diferenciadas que llevarían a que la solución no sea la misma para todos los casos. Por ejemplo, para resolver un asunto de robos a casa habitación, o un problema de robo de automóviles en zonas geográficas con distintas condiciones ambientales y socio demográficas, se requiere un análisis que permita identificar condiciones distintivas para cada comportamiento y por tanto, es probable que se requieran soluciones diferenciadas para cada uno.

⁴⁰ Al momento, se ha hablado indistintamente de delito y de crimen, por lo que cabría destacar una diferencia esencial: un delito se haya tipificado en un código penal y es punible por la vía legal; un crimen, es aquél que resulta de una aberración al código de comportamiento social y no siempre está tipificado en un código, es decir, tiene que pasar por el tamiz de la formalización para ser considerado como delito.

La ineficacia del Estado para poder garantizar la seguridad viene dada por la dificultad de sus administradores para articular un sistema penal coherente y efectivo. También se observa en la incapacidad para poner de acuerdo a los actores políticos que operan cada una de las agencias que integran el sistema penal y armonizarlos con las demandas ciudadanas. Al respecto, Baratta plantea cuatro factores de la incapacidad del Estado para lograr un sistema adecuado. En primer lugar, detecta que el control penal sólo “interviene sobre los efectos”⁴¹ es decir, sólo emprende el movimiento de la maquinaria penal cuando ya ha sido cometido un delito y no antes, aunque si actuara antes, tendríamos un Estado represivo. Ese es el motivo de la seguridad pública: evitar la represión directa del Estado y organizar los mecanismos de vigilancia y protección que permitan evitar la represión del Estado en la libertad de la ciudadanía, actuando a futuro y mediante la definición de probabilidades del comportamiento delictivo o criminal que eviten, precisamente, que éste ocurra.

Esto nos lleva de vuelta al problema del Estado de derecho y el Estado policial, al Estado que privilegia la acción social sobre la acción del sistema penal cuando, en esencia, en un Estado ambas funciones interactúan y permanecen estrechamente relacionadas, aunque no debe perderse de vista en ningún momento que el objetivo de todo Estado democrático es la permanencia e incremento de las esferas de acción del ámbito social y la reducción de la intervención del sistema penal en términos del respeto a los derechos de las personas, a fin de lograr un equilibrio en la capacidad de coacción inherente a todo Estado en tanto operador exclusivo del monopolio de la violencia y su posibilidad de resolver los problemas garantizando la calidad de vida y de desarrollo humano de su población. Precisamente aquí, es donde el sistema de seguridad pública vendría a funcionar

⁴¹ Baratta, Alessandro, *Op. Cit.* p. 8

como un medio de contención institucional para la solución de los problemas mediante la acción social más que la acción penal. Sin embargo, si aplicamos estas consideraciones a la situación que actualmente tiene lugar en la República Mexicana, se podrá notar que varias de las aproximaciones teóricas realizadas hasta el momento funcionan de maneras divergentes, lo cual lleva a tratar de explicar cómo es el funcionamiento actual de las instituciones mexicanas en materia de seguridad pública y combate al delito.

Siguiendo la relación propuesta por Zaffaroni, respecto de las agencias que intervienen en el sistema penal, aquí las relativas al sistema judicial y al sistema penitenciario, quedarían circunscritas al sistema penal y el resto a la acción de la seguridad pública. La razón principal es que las agencias judiciales y penitenciarias están reducidas con mayor precisión al ámbito del derecho, a la acción y operación de la ley sobre el individuo como la manifestación institucional más desarrollada del monopolio de la violencia sobre la acción de los seres humanos.

Las agencias políticas, de comunicación social, de reproducción ideológica, las internacionales y transnacionales, aún cuando se rigen en un marco de derecho, tienen un marco de acción más amplio, más directamente relacionado con la acción social y la acción preventiva en cuanto a la forma en que construyen y argumentan su percepción de la seguridad, en cómo la operan y la reproducen de acuerdo a sus márgenes de acción, así como de acuerdo al tipo de influencia que ejercen en el entorno.

La agencia la policial, en particular, se construye como principal intermediario entre el sistema de seguridad pública y el sistema penal. Surge como el primer

vínculo entre la sociedad y las agencias mencionadas en el párrafo anterior, con las pertenecientes al sistema de justicia penal. Sin embargo, cabe destacar que las distinciones que se han hecho al momento entre el sistema de seguridad pública y el sistema penal, no implica que sean estructuras opuestas o mutuamente excluyentes de la política social, sino que todas operan en distintos niveles de aproximación al problema de la inseguridad y sólo se separan en este apartado para profundizar su comprensión.

En todo caso, se podría decir que, cuando un problema no ha podido ser solucionado mediante la política social, se tiende a reforzar el aparato de seguridad pública con respecto a ese problema en particular. El Estado selecciona lo que ha de operar mediante herramientas de carácter preventivo, así como aquellas personas o grupos que habrán de ser criminalizadas, según sus propios fracasos en política social y por tanto, crea a las candidatas a ser absorbidas por el sistema penal.



Ilustración 1 La acción del Estado según el tipo de problema y selección criminalizante

La acción del sistema penal comienza por tener la posesión de los reglamentos y leyes que habrán de seguirse, regulando así, en su forma aspiracional, la acción de las políticas sociales, la actividad de la seguridad pública y el ejercicio penal manifestado en la impartición de justicia y sus resultados. Para el caso mexicano, esta complejidad resulta en una estructura de seguridad que constantemente es criticada por su ineficacia, por la falta de definición operativa de los límites de la legalidad, por la fragilidad de las políticas públicas de seguridad pública que han intentado reproducir en los últimos años, por la impunidad imperante, por la corrupción. Y un ejemplo más que visible esta circunstancia es la aparición de la delincuencia organizada como reflejo de todo lo que se puede lograr cuando el sistema de justicia no funciona según un acuerdo social estructurado en función de la transparencia y la eficacia institucional en la resolución de problemas. Cuestión que intentará demostrarse a lo largo de la presente investigación pero, para poder acercarse a ello, es de primordial importancia revisar primero cómo han operado las políticas de seguridad impulsadas por las autoridades mexicanas y los resultados obtenidos de ellas. También será necesario revisar algunas de las principales leyes que intentan regular la acción del Estado en cuanto a la delincuencia, pero en primer lugar se observarán las políticas mexicanas de seguridad.

1.4 México y sus políticas de seguridad.

La seguridad pública en México es un tema que ha tomado relevancia en el escenario político y popular desde hace varios años. Se puede afirmar que, a partir de la década de 1990, con el crecimiento del narcotráfico y la llamada delincuencia organizada, la “guerra” contra el crimen se ha vuelto un término de uso común en el discurso político, pero también ha surtido un gran efecto sobre la configuración de la sociedad mexicana. La seguridad pública es un problema que

aparece como resultado de una combinación histórica compleja. No sólo es en México. Casi en todo el planeta existen situaciones de inseguridad, con sus particularidades regionales, pero con el mismo resultado: muertos, poblaciones desplazadas, el miedo inoculado en la gente y el incremento de las restricciones del Estado en cuanto a las garantías individuales.

En México, con la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad en la década de 1980, a raíz de los escándalos de corrupción y colusión entre varios integrantes de la DFS y el cártel de Guadalajara comandado por Rafael Caro Quintero, empezó históricamente el resquebrajamiento de la institución policial. La cual también, gracias en parte al modelo corporativista de los años del PRI; estaba organizada bajo un modelo donde los ingresos de la delincuencia y su administración, se compartían bajo la dirección de altos jefes policiacos, los cuales administraban las detenciones y la delincuencia en general, según sus intereses. Los problemas de seguridad estaban confinados al ámbito local y la intervención de las autoridades federales era más limitada que en hoy en día.

A partir de la década de 1990, los asesinatos de personajes públicos, como el del Cardenal Posadas Ocampo, el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y el presidente del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu funcionaron como catalizador para fijar la percepción de miedo e inseguridad en la población. Los casos de corrupción pública, la impunidad, el proceso de conversión de México en el principal distribuidor mundial de drogas a Estados Unidos; el desgaste, la transformación histórica de la figura presidencial, la desconfianza de la población ante la autoridad; todos ellos han servido como elementos que han alimentado el problema más difícil por el que atraviesa el país en la actualidad.

Desde la transformación formal de las policías. De la policía judicial a la agencia de investigación; de la policía federal de caminos y puertos a la policía federal preventiva y luego sólo a la policía federal; de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la Plataforma México; de la modificación del grado de intervención del Ejército en la seguridad pública, que antes solo hacía tareas exclusivas contra plantíos de droga y ahora ha tomado el control de las tareas de seguridad pública en algunas regiones del país: México lleva cerca de 30 años sin conseguir la consolidación de una política nacional de seguridad que sea capaz de constreñir las enormes diferencias entre cada agencia policial, para crear frentes y objetivos comunes en la comprensión de la complejidad, la importancia y el compromiso que cada agencia tiene con los aspectos específicos de la seguridad interna del país, así como su papel en cuanto a las obligaciones establecidas jurídicamente que les toca cumplir.

En palabras de Luis Astorga, “el sistema de partido de Estado, el predominio del poder ejecutivo y la mediación de corporaciones policiacas y militares entre el campo político y el del tráfico de drogas contribuyeron en gran medida a esta relación de dependencia y a la contención de cualquier intento por sacudirse la tutela. [...] Después, el desmoronamiento progresivo de tal sistema y de sus mecanismos de control creó las condiciones para una mayor autonomía relativa del campo del tráfico de drogas respecto del poder político”⁴². Cabe destacar que esta situación no sólo es aplicable al campo de las drogas, sino también a otros delitos, que se han incrementado como resultado del combate a ellas. El secuestro, la extorsión, el cobro de derecho de piso, se han convertido en extensiones de las actividades delictivas del narco y de otros bandidos oportunistas, para obtener recursos que permitan mantener el flujo de efectivo y

⁴² Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares*, México, Tusquets, 2007, p. 275

mantener o incrementar el control territorial. En términos de Olson, se podría decir que ante la debilidad del *bandido estacionario*, los *bandidos itinerantes* aprovechan la circunstancia en tanto les ofrece incentivos suficientes como para correr el riesgo de enfrentar al *bandido estacionario*, desprestigiado por su limitada legitimidad, su estrecho margen de maniobra política, así como por la cooptación de sus integrantes por la intervención de los *bandidos itinerantes*.

Tal desmoronamiento explica la volatilidad actual en cuanto a las políticas de seguridad pública que se han tratado de implantar en México. En parte ocasionado por la desorganización interna de cada institución, la emergencia de varios voceros en el tema, la falta de transparencia en el ejercicio de recursos y la casi nula difusión de resultados, pero también por la falta de inversión en capacitación y la creencia de que existía control político sobre la delincuencia, dan como resultado que la transformación del sistema de justicia en México se vuelva un imperativo al cual se le ha tomado importancia recientemente sin las capacidades adecuadas por parte del poder del Estado y como efecto de ello, se aprecian las continuas imprecisiones observadas en las políticas actuales tales como: Operativos fallidos, indicadores limitados a detenciones y acciones judiciales, decisiones con información incompleta, incremento de las muertes de miembros de las fuerzas de seguridad y gastos cuestionables. Y estos son algunos ejemplos que hablan de la problemática de las políticas de seguridad y las estructuras que las operan.

Es un problema que puede observarse según las intervenciones externas, la problemática interna o bien, como la combinación de ambas. Pero, sobre todo, es un asunto que debe analizarse a nivel de las instituciones políticas que tienen por tarea resolver varias asignaturas pendientes pues el grado de intervención de cada agencia, de cada actor individual alimenta el desgaste de los procedimientos

empleados para poder intervenir en el asunto de la inseguridad y por tanto contribuye al desgaste organizacional.

Como se observa en la tabla anterior, el sistema de seguridad se compone de varias agencias públicas, las cuales tienen actividades encaminadas a garantizar la seguridad de los ciudadanos en distintos niveles. Sin embargo, en tanto cada una tiene un enfoque organizacional particular y busca garantizar sus propios objetivos, tienen problemas para guiarse claramente por un conjunto de procedimientos/ protocolos que aseguren la eficacia/ eficiencia de sus labores a favor de la seguridad. Más bien, actúan como un conjunto institucional formalmente constituido, pero desorganizado; y ese resulta ser un rasgo esencial de la problemática estructural de las agencias encargadas del sistema de seguridad.

Marcelo Bergman, investigador especialista en temas de seguridad, plantea que “la pobre eficacia de las políticas y los Ministerios Públicos (MP) se debe a que no han sabido evolucionar con éxito hacia un esquema institucional más democrático y su ‘productividad’ disminuyó debido a la imposibilidad de operar en los mismos ‘límites’ del sistema represivo anterior”.⁴³ Para ello, menciona cinco restricciones que inhiben la eficacia institucional:

1. “La naturaleza federal de México, pero centralista de facto en el régimen [...] impide contar con los incentivos adecuados para generar un cambio cualitativo en el combate a la inseguridad”.
2. “Baja cooperación horizontal entre las distintas esferas gubernamentales”, aunada la penetración del narco y la corrupción, se impide una cooperación real entre las distintas agencias encargadas de atender el problema de la inseguridad.
3. “Dificultad de transformar organizaciones profundamente penetradas por prácticas y procesos de otra época”.

⁴³ Bergman, Marcelo. *Seguridad Pública y Estado en México*, México, Fontamara, 2007, p 12

4. “Deteriorada gestión, que responde a procesos formales más que a resultados de su desempeño. Los premios y castigos están asociados más a cumplimiento de requisitos administrativos más que a una medición del impacto real de sus acciones”.
5. “Marcada fragmentación de fuerzas y autoridades que responden a distintos intereses”.⁴⁴

En la seguridad pública intervienen, al igual que en otras naciones, varios actores determinados por las instituciones gubernamentales y varios actores sociales⁴⁵, los cuales operan según sus propios intereses, los cuales afectan directamente los llamados intereses de la Nación, ya sea en una forma positiva, mediante la inversión, el trabajo, el respeto a la legalidad, o bien, a través de una forma negativa, generando los mismos tipos de intervención que la forma positiva, pero marcados por la ley como ilegales, con todo lo que implica actuar fuera de la ley en cuanto a las penas, como un reflejo del incremento de la represión estatal para mantener el control social.

Esta división de la intervención de los actores sociales permite observar un apartado clave: la manera en que el Estado hace efectivo el cumplimiento del entramado institucional que detenta mediante la posesión de los instrumentos formales de respuesta ante las demandas de los tales actores. También aparece el problema de que sus integrantes, quienes representan al Estado y a tales actores, también forman, tanto en su función, como en su vida personal de un grupo de interés. Es por ello que, la forma en que se produce la penalización de las conductas y los límites para que el aparato de justicia intervenga en las acciones particulares de los individuos coloca, casi en el centro, a la capacidad del

⁴⁴ La información de esta lista se tomó de: Bergman, Marcelo, *Op. Cit.* 2007, Pp.16 y 17

⁴⁵ Por actores gubernamentales se entenderá el conjunto de instituciones que componen el sistema penal de acuerdo a lo dicho por Zaffaroni, mientras que por actores sociales se entenderá toda aquella persona o grupo de personas, nacional o extranjera, que pretenda tener injerencia en las decisiones políticas de la clase gobernante.

Estado para adecuarse a las necesidades de la sociedad que por principio debe proteger en su propiedad y en su vida. De ahí la importancia del aparato Estado en cuanto a la seguridad y la justicia. La obligación esencial del aparato de seguridad pública es entonces convertirse en el fiel de la balanza que habrá de hacer cumplir la ley, pero también garantizar que los distintos actores sociales consigan sus objetivos sin violarla y respetando al otro, sin olvidar que su obligación es actuar, por sobre todos los intereses, en función del bien común.

Si nos guiamos por las reflexiones de Olson expresadas al principio del presente capítulo, se podría decir que, actualmente el sistema de seguridad y el aparato de justicia, se manifiestan como la expresión operativa del “bandido estacionario”.

La acción de los cuerpos de seguridad que puede ejercer el Estado contra los individuos que elige criminalizar a través de la formalización del proceso penal conforman una parte esencial de los mecanismos estatales para mantener el orden y procurar la justicia a su población. Sin embargo, en tanto los *bandidos estacionarios* también operan en un marco de racionalidad, las policías y en general todos los actores que participan del sistema de seguridad y del sistema de justicia, responden a los incentivos de su entorno, prácticamente igual que cualquier persona, lo cual explicaría que un marco legal cuestionable permisivo con la impunidad, da como resultado que cada integrante del sistema busque maximizar sus beneficios aún a costa de operar en la ilegalidad. Las instituciones de seguridad actúan de la misma manera, evolucionando a través de las normas y tratando de adaptarse, mediante éstas, a la sociedad, pero con el factor esencial de que evolucionan a una velocidad distinta.

La noción de seguridad, el no temor, la ausencia del miedo, está directamente relacionada con la percepción de cada individuo para sentirse libre de actuar y obrar en plenitud de sus actos y responsabilidades, o temeroso de ser víctima de actos que afecten su tranquilidad, su bienestar físico o sus propiedades. Tales actos pueden o no estar sancionados por la ley, pero sus efectos traumáticos, según el grado de intensidad, afectan directamente la sensación de seguridad de las personas. Esta noción, permite establecer una relación directa entre el miedo y la seguridad, podría decirse que a más miedo, más inseguridad en la gente que lo siente. Cuando la gente siente mayor temor, se encuentra más dispuesta a endurecer las acciones contra aquellos que les generan dicho temor y por tanto, acepta renunciar a ciertas libertades, con tal se sentirse más segura. En relación al miedo, el Estado históricamente ha expresado la administración de éste a través del sistema de seguridad que opera a favor o en contra de las libertades según los intereses de la clase dominante.

El miedo se usa como instrumento para reproducir los controles sociales, como instrumento capaz de apoyar decisiones en el corto plazo, pero es potencialmente dañino si se goza de poca legitimidad, de debilidad en el ámbito del ejercicio público. Como ejemplo a esta reflexión, basta mencionar la campaña publicitaria utilizada por Felipe Calderón Hinojosa para ganar la presidencia en 2006. El mensaje de que su opositor, Andrés Manuel López Obrador representaba “un peligro para México” representa un ejemplo del aprovechamiento político del miedo para conseguir los objetivos de los grupos hegemónicos. Pero el miedo también se siente y se vuelve una manifestación física, un ejemplo de los alcances de la brutalidad humana en pos del control y el poder.

La sanguinaria guerra que actualmente diversas organizaciones delictivas sostienen entre sí y contra las autoridades mexicanas, sirve para recordar las

épocas en que Europa⁴⁶ vivía la Inquisición, con sus castigos crueles y refinados destinados al público como espectáculo bárbaro de la ira de la Iglesia en contra de los violadores a su ley, como un ejemplo de lo que sucedería a quien osara traspasar los límites morales impuestos.

En cuanto que la delincuencia organizada disputa el control territorial, agrede el desarrollo económico legal y maximiza sus instrumentos de imposición violenta, en la búsqueda de afincar lo necesario para imponer la propia ley, en una esfera paralela al Estado, con sus propias reglas –no escritas pero válidas ante cualquiera que el grupo considere-, sus propios métodos de leva, sus mecanismos para hacerse de capital, como el cobro de derecho de piso y todo ello, casi siempre en oposición al ordenamiento jurídico dispuesto en el sistema penal, se puede observar un comportamiento similar al mencionado en el párrafo anterior, sólo que los excesos ya no son para modelar y asegurar un cierto comportamiento moral, sino para garantizar el control social en las zonas bajo control, a partir de la imposición del miedo, con el objeto de maximizar el beneficio económico y garantizar la impunidad.⁴⁷

⁴⁶ Al respecto, Michel Foucault hace varias descripciones basadas en documentos históricos de la época en su historia de las prisiones. Véase: *Vigilar y castigar, Op. Cit.*

⁴⁷ El 26 de agosto de 2010, 72 migrantes fueron ejecutados en un rancho en San Fernando Tamaulipas. En su mayoría centroamericanos, fueron interceptados por un comando armado, con misma técnica que hace años utilizan los Cáteles para patrullar y hacer operativos. Los Zetas, autores de la matanza, decidieron su muerte por su negativa a integrarse con ellos. Eso es un ejemplo de leva posmoderna. (*La Jornada*, 26/10/2010) Así mismo, en ese mismo cártel, existe la anécdota, no comprobada de que, Heriberto Lazca Lazcano, líder del cártel después de la escisión del Cártel del golfo, en una ocasión mandó castigar a su mejor amigo, con 30 días atado a un árbol, comiendo alimento para perro y constantemente golpeado, por no haberle cubierto una deuda a tiempo. (*Revista Proceso*; N° 1708, N°1750) En la actualidad, este grupo que empezó con alrededor de 15 miembros que conformaron la guardia de Osiel Cárdenas Guillén, ex capo del Cártel del golfo, tiene un radio de operación de 25 estados de la república, con bases conocidas en Guatemala. Controla el tráfico de personas, la extorsión, los secuestros, la piratería, el robo de vehículos y la venta de protección en las zonas donde ejerce mayor influencia sin contar las muertes ocasionadas. Y ese grupo es sólo uno de los 9 que operaban hasta enero de 2010.

2. El marco legal para el combate a la delincuencia organizada.

Como se ha visto, la delincuencia organizada, desde la década de 1990, se volvió un eje discursivo de las autoridades para presionar y modificar la caracterización de actividades como el secuestro y el narcotráfico a fin de agrupar, de alguna forma, toda actividad delictiva que no pudo ser abordada por los medios policiales tradicionales de las policías locales, así como de las autoridades federales. En ese sentido, en 1996 se publica la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y posteriormente se abre el paso para crear leyes como la de Atención a Víctimas de la Violencia.

La situación de la delincuencia en México abrió el camino para que la Federación asumiera un proceso de centralización del control de las fuerzas de seguridad y los instrumentos legales para combatir el delito, retirando en la práctica, responsabilidades a las entidades federativas y debilitando su participación en la investigación y prevención del delito. Las leyes y modificaciones que se busca analizar en este capítulo, reflejan sólo una parte de la forma en que la política nacional de seguridad opera en un marco donde las responsabilidades asumidas por cada actor del sistema se limitan y transforman sin evidenciar directamente los resultados de esa política, pero sí poniendo de relieve la transformación jurídica que ha operado en México, para tratar de hacer más eficaz al gobierno en el combate a la delincuencia, que no la prevención o la generación de otras oportunidades para reducirla.

2.1 Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

El primer instrumento jurídico que inició el proceso de transformación legal de la operación del sistema de seguridad en México, fue la ley que establece las bases para combatir a la llamada Delincuencia Organizada. La Ley Federal para el Combate a la Delincuencia Organizada (LFCDO) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1996 por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Surgió como resultado del incremento de la violencia en la disputa territorial entre el Cártel de Sinaloa y el entonces Cártel de Tijuana, así como del excesivo poder adquirido en aquel tiempo por el Cártel de Juárez y el Cártel del Golfo. También fue justificada políticamente por los casos de alto impacto, como el asesinato en Guadalajara del Cardenal Posadas Ocampo, por miembros del cártel de Tijuana; la muerte del entonces presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, asesinado en la Ciudad de México, así como el incremento de delitos de alto impacto, como el secuestro, que incluso provocó la renuncia del entonces mandatario estatal de Morelos, el General Jorge Carrillo Olea, en medio del escándalo producido por la participación de gente cercana a él, en este delito, durante su mandato. Esos son sólo algunos ejemplos del marco discursivo que permitió la creación y aceptación de esta ley, que contiene los principios básicos del Estado para atender, combatir y sancionar a quienes operan delitos de alto impacto social y lo hacen a través de la organización de sus miembros.

Tal como lo dice el artículo 2 de la LFCDO, la delincuencia organizada se caracteriza jurídicamente cuando “tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algunos o algunos de los delitos

siguientes [...]”⁴⁸. Y de ahí enlista los delitos que pueden ser integrados, los cuales principalmente son contra la salud, contra la trata y abuso de personas en áreas como el comercio sexual y de indocumentados, en el secuestro y la extorsión, así como en el acopio y uso de armas prohibidas para uso particular.

Fue reformada en 2009 y 2010 en sus artículos 2, fracciones VI y VII, 3, 13, 15 y 45, a fin de incrementar su margen de acción, pero también para tratar de ajustarla a los parámetros constitucionales derivados de la reforma que se hizo a la Carta Magna en 2008, así como a los dispuestos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus contenidos la caracterizan por estar fundamentalmente inspirada en el derecho penal del enemigo, integra acciones que eliminan derechos fundamentales en acciones como el retiro del beneficio de libertad anticipada, la extinción de dominio, la intervención de comunicaciones privadas, el incremento de los tiempos de detención por sospecha de participar en alguno grupo, conocido como el arraigo, la reserva de la identidad de los denunciantes, testigos o participantes de la investigación. Esta situación, en su momento, provocó que la LFCDO operara de manera inconstitucional, pues todas las conductas mencionadas estaban prohibidas constitucionalmente, sobre todo en la sección de las garantías individuales. También, puso de manifiesto las dificultades del ministerio público de la Federación y los ministerios públicos locales para realizar investigaciones adecuadas que impidieran, por principio el arraigo, de manera tal que, bajo ese esquema, las detenciones que pudieran exceder el tiempo establecido en la Constitución y en los códigos de procedimientos penales, se pudieran extender para permitir que, una vez detenido el sospechoso, se pudiera hacer una investigación que cuadrara los delitos del imputado y así poder extender la orden de formal prisión, evitando que el imputado se evadiera de la acción de la justicia.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, 30 de noviembre de 2010.

La LFCDO, establece los criterios de investigación para la delincuencia organizada en su primer capítulo, cediendo a la Procuraduría General de la República los derechos y obligaciones para hacer las investigaciones de esta naturaleza. Sin embargo, es bien sabido que estas investigaciones, derivadas de la corrupción y colusión de agentes del ministerio público y de la policía federal investigadora, han estado siendo transferidas o absorbidas por otros órganos, como el Ejército, la Marina y la Policía Federal, como resultado de los altos niveles de infiltración que ha sufrido la PGR. La intervención de las Fuerzas Armadas, ilegal incluso antes de la creación de esta ley, tuvo como objetivo mantener la operación política de la PGR contra la delincuencia, pero con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el sexenio de Vicente Fox, estas atribuciones se han diluido para transferirlas a dicha Secretaría, en combinación con el Ejército y más recientemente, con la Marina, en la operación logística y estratégica dejando a la PGR solamente el vínculo jurídico para iniciar las averiguaciones previas de manera formal, restándole en la práctica el poder que esta ley le confiere, para que las investigaciones también sean de común elaboración entre las otras instituciones mencionadas, según el grado de impacto y de infiltración valorado por las áreas de inteligencia de cada secretaría.

Las circunstancias y los efectos que la LFCDO ha creado en primer lugar, son que los acusados de algún delito sean detenidos sin mayor prueba que la de una denuncia anónima y que las ocasiones que no fue posible comprobar nada, sean liberados hasta 80 días después de su detención bajo la figura del arraigo, sin la necesaria reparación del daño por las fallas derivadas de los errores en la investigación, en la cadena de custodia, así como en la forma en que la propia ley se encuentra estructurada, reforzando los procesos de doble victimización que la autoridad genera al no atender de manera adecuada las investigaciones. También,

en este mismo factor, se deriva la creación de una constante para uso político, generando en los medios de comunicación culpables que aún no han sido juzgados por la ley, con el consecuente descrédito público ocasionado a personas que finalmente resultaron inocentes.

Otro de los efectos no deseados que esta ley ha producido, es el desentendimiento de las autoridades estatales y municipales para colaborar con los procesos de investigación, prevención y contención de los delitos relacionados con la delincuencia organizada pero cuya caracterización se enmarca en los delitos del fuero común, como vienen a ser los homicidios, los robos, e incluso las extorsiones. Las implicaciones de ese resultado llevan a que sean cada vez menos los delitos que las autoridades locales desean confrontar y que en la práctica, echan por tierra las necesidades de coordinación entre autoridades para dar resultados en las investigaciones relacionadas con esos casos. Durante el mandato de Felipe Calderón, han sido frecuentes las manifestaciones de gobernadores y procuradores locales que asignan la responsabilidad de la lucha contra la delincuencia organizada a la Federación, evadiendo la surgida en sus propios territorios, como ha podido observarse en estados como Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua o Nuevo León, donde las peticiones de intervención del Ejército o la Marina se entremezclan con la integración de mandos militares como directores o secretarios de seguridad pública, mientras se exigen más recursos para combatir el crimen y, paradójicamente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública reporta un subejercicio cercano a 4 mil millones de pesos en los recursos destinados al fondo de aportaciones a la seguridad pública para el año 2010⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. García Castilla, Gustavo, “Hay subejercicio de casi 4 mil millones en seguridad pública”, *Periódico La Jornada*, 9 de febrero de 2011, p. 11

2.2 Sistema Nacional de Seguridad Pública

Partiendo de la necesidad de transformar los mecanismos de coordinación inter institucional, en 1997 fue publicada la Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Posteriormente, fue modificada en 2009 y su nombre cambió por el de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), como una evolución de los mecanismos dispuestos por la Federación para la necesaria vinculación entre las distintas entidades federativas, sus policías y las autoridades federales en materia del trabajo a realizar en seguridad. De acuerdo a sus contenidos, se puede decir que esta Ley es la más trascendente hasta el momento en que se escribe este documento, pues perfila los contenidos generales la política criminal del Estado Mexicano y la forma en que los Estados y las agencias de seguridad participantes deben operar para garantizar los resultados de dicha política. Como un hecho histórico contiene los primeros antecedentes de la intervención formal de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad, mediante la creación de un lugar para la participación de la Marina y el Ejército como observadores en las reuniones de coordinación dispuestas en el artículo 12 de la Ley publicada en 2009 y cuya última reforma fue recientemente publicada el 17 de abril de 2012. Esta acción en su momento, devino en la impugnación constitucional por parte de la cámara baja, quienes observaron la inconstitucionalidad de la integración de esas instituciones en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, misma que por su importancia para la integración directa de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública se revisa a continuación.

La acción de inconstitucionalidad 1/96, analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene en su interior las primeras bases de jurisprudencia que permiten la intervención de las fuerzas armadas en las tareas de la seguridad

pública. Esta acción fue presentada en su momento por varios integrantes de la Cámara de Diputados –aproximadamente el 33%- cuyo fin era oponerse a la participación del Ejército y la Marina en el recién creado Sistema Nacional de Seguridad Pública. En particular se refirieron a las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que, argumentaban los quejosos, era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución.

Se dice que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde los secretarios de Marina y Defensa tienen un asiento, no “usurpa facultades constitucionales ni legales de ninguna autoridad” lo que no es violatorio de los artículos a los cuales se hizo alusión cuando se presentó la queja.

En este sentido, la Suprema Corte menciona, en voz de la Ministra Olga María del C. Sánchez Cordero, que la realidad de una emergencia va por delante de la ley y eso puede requerir la intervención de las fuerzas armadas para auxiliar a las autoridades civiles y no por ello se requiere la suspensión o la declaratoria de suspensión de las garantías individuales, siempre con la intención de evitar que estos riesgos se agudicen. En general, la discusión de la Corte analiza y justifica la intervención de las fuerzas armadas como una especie de integrantes del Consejo, mas no como reemplazo de las autoridades que constitucionalmente están obligadas a ello, es decir, las autoridades civiles a cargo de la seguridad pública, consistentes en la policía federal, las policías estatales, las policías ministeriales y las policías municipales, principalmente.

Las argumentaciones de los ministros giran en torno al papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública, a la forma en que ésta, la seguridad pública,

está ahí para salvaguardar las garantías individuales. Se recuerda que el artículo 129 funciona como la puerta para que las autoridades civiles soliciten el apoyo de las fuerzas armadas cuando éstas lo requieran y es fundamente como uno de los principales motivos que, legalmente, autorizan a las Fuerzas Armadas a participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. También ponen de relevancia la necesidad de crear una ley de emergencias donde se defina cuál va a ser con precisión el trabajo de todos los cuerpos de seguridad, incluyendo los que motivaron el debate en las situaciones que califican como riesgo para la seguridad de la población, así como para la garantía de sus derechos individuales.

Esta controversia, como resultado del proceso revisado en párrafos anteriores, muestra la grave disparidad entre los hechos reales y lo que las leyes intentan regular. El Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado con el fin de constituirse como una herramienta vinculatoria de las actividades que cada entidad y la federación operan a nivel de la seguridad de la población y a la fecha ha sido un trabajo muy complejo, en el cual se muestran las diferencias políticas como el elemento principal que ha impedido una sana relación entre quienes forman parte del sistema. Al respecto, el investigador Augusto Sánchez Sandoval analiza la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública mediante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que acepta a éstas como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Aduce que en esa jurisprudencia se delimita la intervención militar a funciones de asesoría y toma de decisiones, no la participación directa en operativos como realmente sucede. Puntualiza que la tasa de policías en México, por cada mil habitantes, es muy superior a la de casi cualquier país. También revisa el análisis realizado por Rafael Ruiz Harrell en su momento, sobre los costos de la inseguridad en las crisis económicas y la relación de éstas (las crisis) con el incremento de la delincuencia. El análisis de Sánchez Sandoval cierra la interpretación de la transnacionalización de las políticas de seguridad y plantea

que “hoy el ‘derecho del poder’ se instituye como el ‘único derecho’ en el mundo global, y se construye una nueva categoría de humano: el ‘hombre desnudo de Derechos’, por virtud del mismo derecho.”⁵⁰

Además de esta polémica, que finalizó con las reformas constitucionales de 2008 y las reformas pertinentes al Sistema Nacional de Seguridad Pública, la LGSNSP contiene diferentes apartados donde caracteriza la forma en la que deben operar los Consejos, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde colaboran como participantes activos los representantes de las Fuerzas Armadas. En dicho Consejo se encuentran representadas las 31 entidades federativas, el Distrito Federal, así como las diversas autoridades federales como: Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública y el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema, además de las Fuerzas Armadas. Cabe destacar que quien participe de este Consejo, sobre todo en referencia al personal de confianza que apoya a los titulares, se considera personal de seguridad pública, por lo que queda sujeto a todos los exámenes de control que se les requiera, así como a la libre remoción de su cargo, según las necesidades e intereses de sus jefes/as, no siendo así con los titulares de dicho Consejo.

La función principal de Consejo Nacional de Seguridad Pública es establecer la política criminal a seguir a nivel nacional, por lo que se interpreta que ésta surgirá como resultado de un acuerdo o consenso, durante las reuniones previstas por la misma ley, que deben ocurrir al menos cada seis meses, para valorar los resultados de las decisiones tomadas en el Pleno. De este modelo de

⁵⁰ Sánchez Sandoval, Augusto, “De la seguridad pública militar en México al control militar transnacional”, *Seguridad Pública y la teoría de los sistema en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007, p. 137

organización se derivan una serie de comisiones permanentes como lo son las de información, de certificación y acreditación y de prevención del delito y participación ciudadana (artículos 19 a 22 de la LGSNSP). Para cada una se crea un Centro de operación permanente, donde siguiendo el mismo orden:

- El centro de información tiene por función principal crear, administrar y resguardar las “bases de datos criminalísticos”⁵¹, así como la homologación de criterios para la recuperación de información estadística y criminal a nivel nacional. En este apartado se sustenta el desarrollo y creación de la Plataforma México, pero un detalle importante para conseguir esto, es que los distintos códigos penales del país son diversos y tienen una lógica distinta de operación no sólo en cuanto a definiciones, sino en cuanto a los procedimientos de recopilación de datos, por lo que a la fecha, no se ha podido concretar un sistema confiable. Baste mencionar la base de datos de homicidios, donde las discrepancias entre lo que dicen organizaciones civiles y lo que en ocasiones reportan las autoridades, resulta significativa. Por ejemplo, según México Unido Contra la Delincuencia, se estiman 80,745 muertos entre 2007 y noviembre de 2011, mientras el gobierno federal contabiliza 47,453,⁵² lo que pone de manifiesto la problemática de los métodos utilizados por cada uno para revisar esa información.
- El centro de certificación y acreditación tiene por función principal coordinar las pruebas de control de confianza necesarias para tratar de garantizar las aptitudes, habilidades, salud mental, emocional, así como la reducción del riesgo de infiltración de miembros de la delincuencia organizada en los procesos de selección de personal para acceder a algún cargo dentro de las instituciones que combaten la delincuencia o tienen algún trato directo con la problemática. Al respecto, de acuerdo a cifras del SNSP publicadas

⁵¹ Diario Oficial de la Federación “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública” art. 19, fracción I

⁵² Vergara, Rosalía, “ ‘Maquilla’ gobierno de Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD”, *Revista Proceso*, 12 de enero de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=294667>

hasta septiembre de 2011, la evaluación de mandos medios y superiores se ubica en 40.51% de ellos, mientras que del personal operativo, de los 439,950 efectivos sólo 14.4% las han realizado. En este punto, la meta era que para mayo de 2012, se consiguiera lograr la evaluación al 50% de todo el personal⁵³, lo que, durante la XXXI sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública desató una polémica entre el presidente Calderón y los gobernadores, pues éstos consideraron imposible cumplir esa meta ante la falta de personal capacitado en la certificación para lograrla, pero además, puso de manifiesto la variedad de intereses particulares de las autoridades locales para retrasar este aspecto lo más posible, ya que pone en riesgo a su propio personal de confianza, que, en ocasiones, ha sido objeto de investigaciones, detenciones y encarcelamientos por sus presuntos nexos con el crimen. Esta Comisión y sus obligaciones, son quizás de las que más problemas políticos deben enfrentar, ya que pone de manifiesto los intereses de poder que cada entidad y sus propias autoridades tienen en relación a la delincuencia organizada.

- El Centro Nacional de Prevención del Delito y participación ciudadana tiene por función principal proponer las políticas de prevención del delito al Consejo Nacional, pero también promover la cultura de la paz y la legalidad. Hasta el momento, son pocos los resultados públicos que se pudieron localizar acerca de este centro, lo que genera dos hipótesis: que sus resultados no se han hecho públicos o bien, que es una de las acciones a las cuales se les ha otorgado menor importancia durante el presente gobierno. Lo más relevante que se puede observar de esta línea de trabajo es la aplicación del Subsidio para la Seguridad Municipal, a partir de 2011, donde se han destinado recursos para más de 500 municipios en la elaboración de un diagnóstico de la prevención social de la violencia que posteriormente será aplicado para la elaboración de políticas municipales

⁵³ “La certificación policial divide a Felipe Calderón y a los Gobernadores”, *CNN en español*, 31 de octubre de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/31/la-certificacion-policial-divide-a-felipe-calderon-y-a-los-gobernadores>

en el mismo sentido. Este subsidio se ha condicionado a la realización de controles de confianza y de revisión de los materiales entregados, ya que se consiguió a detectar que algunos municipios, llegaron a plagiar trabajos de fuentes diversas, sin realizarse en efecto dichos diagnósticos.

Entre otros de los contenidos de la LGSNSP se caracteriza la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (Capítulo IV), en la cual se establecen las bases de coordinación de las procuradurías estatales de justicia, la del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. Entre sus funciones principales, está el diseño de las políticas de procuración de justicia, la elaboración de propuestas legislativas, así como la elaboración de las reglas básicas para la investigación conjunta de los delitos. Sin embargo, derivado de la diversidad de leyes y códigos de procedimientos, ha resultado muy complejo aún homologar los criterios necesarios para la investigación de los delitos, para la creación de una adecuada cadena de custodia, así como para la instrumentación de los procedimientos que el nuevo sistema de justicia oral requiere.

En cuanto a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, se establecen las funciones de coordinación interinstitucional para homologar e impulsar criterios de actuación policial, así como de carácter administrativo y de información, necesarios para que todas las Secretarías estatales de seguridad pública y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, puedan operar en la prevención y atención del delito. También tiene por función proponer los requisitos del Certificado Único de Identidad Policial, el cual consiste en una cédula de identificación con validez nacional, donde se detecta si algún elemento ya ha trabajado antes en otra corporación, así como su historial. De acuerdo a la última

sesión, la XXX, realizada en agosto de 2011⁵⁴, se observa que el apoyo principal es por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, donde los acuerdos más relevantes se centran en los programas de reclutamiento para Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas, entidades donde hay un poca demanda de personas que desean ser policías, así como el fortalecimiento de las unidades de análisis táctico que son grupos de análisis delictivo útiles para el seguimiento al comportamiento delictivo y el diseño de operativos de reacción.

Sobre la Conferencia nacional del sistema penitenciario, se establece que tendrá por objeto la coordinación y homologación de “mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social”⁵⁵, así como también que busca promover intercambios de información y la formulación de lineamientos para la instalación de equipos que anulen la señal de radio y celulares en los centros penitenciarios. En relación al tema penitenciario, es uno de los más problemáticos para las autoridades en general, dadas las muestras de control que ejercen algunos grupos delictivos en varios penales con motines y fugas masivas, como los hechos recientes en Apodaca⁵⁶, Ciudad Juárez⁵⁷ o Culiacán⁵⁸, donde los motines y asesinatos entre miembros del narco no nada más han sido nota de alto impacto en los últimos meses, sino también una muestra del grado de corrupción que se vive al interior del sistema penitenciario mexicano.

⁵⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Acuerdos de la quinta conferencia nacional de seguridad pública” 11 de agosto de 2011, http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/367/1/images/3_Conferencia_Nacional_Secretarios_Seguridad_Publica.pdf

⁵⁵ *Op. Cit.* DOF, LGSNSP, Artículo, 31, fracción II

⁵⁶ “Cronología: Motín en Apodaca, el más grave en 5 años”, *Periódico El Universal*, 19 de febrero de 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831216.html>

⁵⁷ “Motín en penal de Ciudad Juárez deja 17 muertos”, *Periódico El Economista*, 26 de julio de 2011 <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/07/26/motin-penal-ciudad-juarez-deja-17-muertos>

⁵⁸ “Reportan fuga de reos en penal de Sinaloa”, *Periódico la Crónica de Hoy*, 1 de enero de 2012, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=625195

La LGSNSP también prevé la creación de una conferencia nacional de seguridad pública municipal. Compuesta por dos presidentes municipales de cada Estado, incluyendo al Distrito Federal. Tiene por función principal proponer y aplicar políticas municipales de seguridad pública, así crear propuestas para modificar los procedimientos municipales para la seguridad. Esta conferencia es muy estratégica en el sentido de que las policías municipales, actualmente, son las más afectadas por la infiltración de la delincuencia organizada, al grado que en algunos municipios su personal ha sido reemplazado por ex militares casi en su totalidad, como ocurrió en Guadalupe⁵⁹ y San Nicolás en Nuevo León, en 2011, por mencionar un ejemplo. Además, es evidente la debilidad de algunos otros municipios que ni siquiera cuentan con cuerpos policiales, equipamiento, capacitación, salarios dignos, entre otras cuestiones básicas para el desempeño de las tareas de seguridad interna en los municipios.

En el resto de sus apartados la LGSNSP establece los límites de responsabilidad para cada tipo de autoridad, la forma en que se deben construir academias para la capacitación y formación de elementos, así como de las obligaciones de las y los servidores públicos que colaboran en las instituciones de seguridad pública. Se puede decir que en materia jurídica, los avances para mejorar la capacidad operativa del personal son muy importantes, aunque todavía no se pueden ver reflejados en la realidad gracias a la complejidad que implica modificar la cultura organizacional y laboral de casi medio millón de personas. Es decir, quienes colaboran en las instituciones de seguridad, justicia y sistema penal, no sólo deben aprobar controles de confianza, sino que deben enfrentar los vicios de una cultura organizacional acostumbrada a usar la corrupción como un mecanismo de resolución de problemas; deben enfrentar la falta de equipamiento apropiado,

⁵⁹ "Guadalupe, NL, sustituirá policías con ex militares," *Periódico El Universal*, 24 de julio de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/781367.html>

salarios que apenas comienzan a ser homologados, pocas o nulas prestaciones, pero sobre todo, el largo camino que representa formar elementos con una elevada disciplina y espíritu de cuerpo, cuestión que las leyes no dotan, sino más bien la creación de liderazgos legitimados, fortalecidos y dignos de respeto por parte de la “tropa”, la reducción de oportunidades para corromperse así como la modificación de la idea de que el que no “transa no avanza” en un esquema que permita a los elementos, preferir la legalidad a la corrupción y eso tomará, desgraciadamente, muchos años.

2.3 Las reformas a la Constitución en 2008

Para comprender las reformas realizadas la Constitución en 2008, sobre seguridad pública y justicia penal es necesario mencionar que dichas reformas se volvieron una mezcla entre el *Derecho Garantista* y el *Derecho Del Enemigo*. Pero, ¿cuáles son las diferencias entre estas corrientes? La primera esencial es que el llamado Derecho Garantista está orientado a garantizar derechos subjetivos, mientras que el Derecho del Enemigo incrementa las facultades del Estado para castigar, minimizando la posibilidad de respetar efectivamente los derechos subjetivos.

El Derecho Garantista busca que se reduzca a su mínima expresión la manifestación del monopolio de la violencia y que a su vez, se incremente la libertad de acción de los sujetos, mediante la satisfacción material de las garantías individuales a nivel patrimonial, de libertad y en cuanto al derecho penal. En este sentido, la Constitución Mexicana tiene en su origen esa línea de pensamiento, la cual se encuentra acorde con los postulados positivistas clásicos, que buscan reducir la represión del Estado en contra de sus ciudadanos, para impulsar en su

lugar una sociedad más justa basada en los valores impulsados por las convenciones que buscan un mayor disfrute de los derechos humanos.

En cambio, en el Derecho del Enemigo, se observa a los potenciales delincuentes y a los delincuentes consumados, como enemigos del Estado. Es decir, la lógica de la guerra en este tipo de derecho adscribe a los delincuentes como personas capaces de destruir, o arrollar -en palabras de Günter Jakobs- las garantías dispuestas en el derecho penal. A nivel internacional, este tipo de aproximación al derecho es la que ha permitido la reclasificación de la gravedad en los actos terroristas, con el consecuente incremento de las facultades de los Estados para intervenir en la vida privada de los ciudadanos. En el caso de México, ha servido para caracterizar a la delincuencia organizada con un grado de peligrosidad nunca antes visto, lo que en la práctica, da carta abierta las instituciones encargadas de la seguridad de incrementar sus controles hacia la población, en particular, de aquél o aquellos cuyos rasgos, según las actuales políticas de criminalización primaria y secundaria, son vulnerables de esta intervención.

Los motivos principales por los cuales estos cambios se hicieron necesarios, desde la óptica del Estado Mexicano, consisten en el incremento de los grupos delictivos, tanto en su poder desestabilizador, como en su capacidad de infiltración de las agencias de seguridad. De ahí la necesidad de dotar de más responsabilidades a los tres niveles de gobierno en la prevención de la delincuencia, así como en el combate a ésta.

Las reformas que se aprobaron en 2008, van en el sentido de conseguir una política criminal que permita mejorar los procedimientos penales, pero también

incrementar los controles en contra de las actividades clasificadas como delincuencia organizada. Esto supone que el sistema penal cambia a un modelo acusatorio, transfiriendo la carga de la prueba a la parte acusadora. También implica que las actividades de investigación relacionadas con la delincuencia se abren a la intervención, con sus limitaciones, de todas las policías en la prevención, el cuidado de la cadena de custodia y las responsabilidades en general para atender la problemática de la delincuencia.

Así mismo, permite parcialmente una mayor participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad interior, incrementando en los hechos la actividad policial de éstas con su participación en operativos, detenciones y tareas de patrullaje que originalmente corresponden a la autoridad civil. En la práctica, supone la intervención directa de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, lo que va en detrimento, al menos temporalmente, de las obligaciones que las entidades federativas y los municipios deben hacer al respecto.

Los artículos constitucionales que permiten esta nueva configuración del sistema nacional de seguridad pública son: 16, 18, 19, 20, 21, 73, 115 y 123.

En relación a los artículos 16, 18 y 19 se integra la definición de la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley en la materia” (Art. 16). Contiene las excepciones especiales cuando de esta actividad se trate. En estos tres artículos en particular, se puede observar claramente la intervención del Derecho del Enemigo, pues se anulan las consideraciones para delitos comunes, como: la reducción o conmutación de sentencia, la posibilidad de

extinguir el dominio de bienes que se prueba fueron adquiridos o utilizados para realizar tareas delictivas; la posibilidad de que las pruebas de investigación tengan carácter probatorio. También contienen las medidas especiales para el tratamiento penitenciario por delitos de este tipo. En relación a los demás artículos, dado que las modificaciones son mayores, se tratan por separado.

Comentarios al Artículo 20: Contiene los principios generales de operación y una modificación de los derechos del inculpado, así como una expresión de los derechos de las personas más conforme a la lógica jurídica más cercana al sistema anglosajón si nos basamos en la declaración Miranda, donde el inculpado debe conocer y saber sus derechos e imputaciones para solicitar la asistencia legal y la defensa ante las acusaciones. En relación a la versión anterior de este artículo, se pone más énfasis en los derechos de la víctima, así como del acusado al prohibir expresamente la obtención de información o confesiones por medios no autorizados por la ley. Se agrega el inciso A, donde se ponen de manifiesto los lineamientos generales del proceso que ahora se deberán llevar a cabo en todo caso de carácter penal. La carga de la prueba se transfiere a la parte acusadora, mientras que el modelo previo la colocaba sobre la víctima, duplicando su carácter de víctima: primero de un delito y luego del sistema.

La presunción de inocencia se vuelve el primer principio del nuevo modelo acusatorio, a diferencia del persecutorio, que centraba la investigación en la demostración de la culpabilidad.

Artículo	En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: del inculpado [...] de la víctima	<i>El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</i> a. <i>de los principios generales [...]</i> b. <i>del inculpado [...]</i> c. <i>de la víctima [...]</i>
20		
Años		
2006 2008		

Tabla 3 Comparativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 20.

Comentarios la Artículo 21: modifica la responsabilidad de la investigación de los delitos, integrando a las policías, en general, como actores de recopilación de evidencia. Incrementa entonces, el papel de la policía en el proceso de la investigación judicial. También, la reforma incrementa los alcances de la política criminal del Estado Mexicano, al incluir la prevención, la investigación, y la persecución de los delitos como competencia de todos los niveles de la Federación, de acuerdo a sus respectivas competencias. Esto implica que en la práctica, policías municipales, estatales y demás deberán realizar acciones que antes sólo responsabilizaban al Ministerio Público, lo cual afectaba, -y lo sigue haciendo porque el proceso de apropiación de estos cambios y sus nuevos procedimientos aún no concluyen- directamente el desarrollo de las investigaciones la operación de las cadenas de custodia y las responsabilidades en el manejo de evidencias, indicios e información en general que cada tipo de elemento accede al tener conocimiento o estar en contacto con toda esa información que puede llegar a formar parte de un proceso penal.

<p>Artículo 21</p>	<p>La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. [...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez</p>	<p><i>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</i></p> <p><i>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</i></p> <p><i>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</i> [...]</p> <p><i>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; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</i></p> <p><i>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 la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública,</i></p>
-------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 4 Comparativo de la reforma constitucional reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 21.

Comentarios al Artículo 73: Integra la facultad al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada. Desde la caracterización de la delincuencia organizada como una ley en 1996, se hizo necesaria la autorización al Congreso para decidir sobre los temas concernientes a ella. Antes de esta Reforma, la responsabilidad de tomar decisiones en el problema sólo estaba en manos del Presidente la República, lo que en la práctica ocultaba la forma en que se combate al delito, así como daba la posibilidad de no asumir una responsabilidad

compartida del problema a los otros poderes de la Unión. Se armoniza con el Artículo 21, que refiere la creación del sistema penal acusatorio y las responsabilidades de los servidores públicos en la problemática delictiva, tanto en la prevención como en toda la cadena judicial del delito.

<p>Artículo</p> <p>73</p> <p>Años</p> <p>2006 2008</p>	<p>El Congreso tiene facultad: I a XX...</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.</p> <p>[...]</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y el funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.</p>	<p>El Congreso tiene facultad: I. a XX. ...</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, <i>así como legislar en materia de delincuencia organizada.</i></p> <p>[...]</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, <i>así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</i></p>
--------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 5 Comparativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 73

Comentarios la Artículo 115: La importancia de este cambio radica en que los municipios pierden autonomía en cuanto a la capacidad para guiar sus políticas de seguridad locales y ahora deben adherirse a lo que establece la Ley de Seguridad Pública del Estado. Esta situación tiene que ver con el hecho de que, para que la Federación pueda tener mayor facilidad de operación en todos y cada uno de los tipos de delitos que debe intervenir, se requería la homologación de criterios jurídicos. Es una respuesta a la dispersión que existe en la actualidad, donde cada entidad y cada municipio podía organizar sus cuerpos de seguridad de acuerdo a sus propios intereses y problemas, dejando graves huecos en la coordinación

interinstitucional necesaria para poder combatir los delitos comunes y de delincuencia organizada bajo criterios comunes de: capacitación, diagnóstico, salarios, logística, estrategia, entre otros. Se puede decir entonces que esta parte de la reforma pertenece al tipo de derecho penal del enemigo, pues reduce los márgenes de actuación de los municipios para incrementar los controles de seguridad y procedimientos en las organizaciones centrales.

<p>Artículo 115 Años 2006 I 2008</p>	<p>VII. La policía preventiva municipal está al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>	<p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos <i>de la Ley de Seguridad Pública del Estado</i>. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
-------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 6 Comparativo de la reforma constitucional reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 115

Comentarios al Artículo 123: Esta parte de la reforma corresponde al ámbito laboral de los cuerpos de seguridad. Contiene la base para que las instituciones de seguridad puedan administrar su personal con mayores libertades para removerlos, pero también para la creación de más controles para evaluar su desempeño, así como sus condiciones particulares, de manera que se busca contar con personal más honesto y comprometido con la organización en la que colabora. En resumen, busca combatir la corrupción integrando constitucionalmente las maneras en que el personal de seguridad puede ser removido si no cumple con los valores dispuestos por su propia institución y que se consagran en la Carta Magna en su artículo 21.

Si bien los cambios realizados a la Constitución en esta reforma, permiten una mayor armonización jurídica en el reparto de responsabilidades a los cuerpos de seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas, sería necesario complementarlo con los, recientemente publicados, protocolos de actuación de las policías y las Fuerzas Armadas en la operación de actividades contra la delincuencia, a fin de garantizar de mejor manera los derechos humanos de las personas, no sólo de quienes participan activamente del conflicto, sino también de la población en general.

2.4 Ley de Seguridad Nacional.

Objeto de controversia durante el sexenio del presidente Calderón, la Ley de Seguridad Nacional (LSN) contiene los lineamientos que las autoridades nacionales deben seguir para caracterizar y operar un problema considerado como de seguridad nacional. Recordando el análisis hecho del término en el capítulo, un problema de seguridad nacional debe ser distinguido de un problema de gobiernos, o de intereses personales de gobernantes a la par que está contenido en un momento temporal dado que una vez superado, puede bajar su nivel de gravedad y por tanto, las agencias que lo operan, deben recuperar la normalidad. La seguridad nacional también debe ser distinguida de la seguridad pública en tanto, la segunda es de carácter preventivo y permanente, mientras la primera sólo se refiere a circunstancias especiales que amenacen la persistencia del orden del Estado.

La LSN vigente es la publicada por el Diario Oficial de la Federación en 2005, contiene la vinculación con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en función de que debe atenderse a ella para lo relativo a procedimientos judiciales,

intercambio de información y las amenazas a la seguridad nacional. En la propuesta enviada por el Ejecutivo y cuyo dictamen⁶⁰ se elaboró en la Cámara de Diputados, se reforman el 4 de abril de 2011 los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 24, 26, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 44, 46, 49, 51, 52, 53, 57 fracciones II, IX y X, 64 y 67 y se adicionan el artículo 3 bis, el Título Séptimo que comprende los artículos 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, y 85, el Título Octavo que comprende los artículos 86, 87, 88, 89 y 90.

En esta iniciativa, que se encuentra detenida en el Congreso, los cambios más polémicos, pero a la vez más importantes están implícitamente referidos a la delincuencia organizada y son los que confieren un orden legal a la operación de las Fuerzas Armadas en las tareas de combate a las amenazas de seguridad nacional en aspectos como la realización de operativos, detenciones, inteligencia y contrainteligencia y en general, de todas las actividades que las Fuerzas Armadas han venido realizando en el contexto de la guerra contra las organizaciones delictivas de nuestro país en lo que se clasifica como amenazas a la seguridad interior.

En el dictamen que actualmente se encuentra en manos del Congreso de la Unión, se establece la necesidad de distinguir entre dos ámbitos de la seguridad nacional: el interior y el exterior. La polémica que ha impedido su aprobación es la directamente relativa a la seguridad interior, pues en ese aspecto se le otorgan a las Fuerzas Armadas facultades que en la práctica vienen realizando desde hace años, pero que muchos grupos defensores de derechos humanos consideran que pueden convertirse en violatorias de éstos.

⁶⁰ Este apartado se elaboró con base en el Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional realizado en base a la minuta del Senado con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional

Para que una situación se considere como asunto de seguridad nacional, se establece una gradualidad en cuanto al nivel de riesgo, es decir, que éste sea potencial o bien real (contingencia, desafío, amenaza) a fin de ubicar las autoridades capaces para enfrentarlo.

Para formalizar una situación de seguridad nacional, el proyecto de ley establece la necesidad de realizar una declaratoria de afectación a la seguridad, ya sea interior o exterior, la cual podrá ser efectuada por el Congreso, o bien por el Ejecutivo si el primero se encuentra en receso, por lo que establecen la necesidad de determinar los casos en que será necesario que intervenga la Fuerza Armada o bien, la posibilidad de que sean las autoridades civiles quienes enfrenten el problema.

En el caso de la participación de la Fuerza Armada, se establece que el proyecto de LSN no implica la sustitución de los órganos civiles como el Ministerio Público, en la investigación de los delitos, ni de las policías preventivas en las tareas de la seguridad pública, por lo que la Fuerza Armada sería el último escalón, como una fuerza operativa, para restablecer las funciones de aquellas cuando éstas se vean impedidas, por lo que, según el dictamen de la LSN, la Fuerza Armada actuaría sólo en casos de extrema necesidad como un brazo de apoyo a las autoridades civiles durante el tiempo que dure la contingencia.

Los cambios que se propone hacer la actual LSN tratan de legalizar la operación de la Fuerza Armada en la problemática del narcotráfico, cediendo a ésta, junto con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la capacidad

jurídica de realizar tareas de inteligencia y contrainteligencia, de manera que sólo el CISEN, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, quedan facultadas para recabar y liberar información de cualquier institución estatal o federal a la cual se le requiera, dejando de lado a la Secretaría de Seguridad Pública en este aspecto.

En general, la LSN faculta a la Fuerza Armada y al CISEN para realizar operaciones que desde que participa en la lucha contra el narcotráfico, ha venido desempeñando sin el marco jurídico adecuado, además que le dota de facultades como la intervención de llamadas y la investigación de sospechosos, aunque la información recabada no pueda ser usada para un proceso penal). En particular a la Fuerza Armada, se le dota de la facultad de recibir denuncias que sirvan para la generación de inteligencia; se le permite la detención de personas en flagrancia, la investigación en lugares públicos mediante las tecnologías o herramientas que se requieran, siempre y cuando no afecten la vida privada, colaborar con el Ministerio Público en las solicitudes que éste le haga, así como se les permitiría el uso de información recabada en averiguaciones previas para reforzar tareas de inteligencia y contrainteligencia.

Todas las reformas propuestas, manifiestan la necesidad de revisar otras leyes secundarias, como la del SNSP, la LFCDO, el Código de procedimientos penales, las leyes que regulan a la Fuerza Armada, entre otras, debido a que sus contenidos regulan la participación de las Fuerzas Armadas en tareas que, en la práctica se confunden con la seguridad pública, a cargo de autoridades civiles. Además esta ley ha desatado una amplia polémica entre varias organizaciones de la sociedad civil por considerarla violatoria de los derechos humanos y los estándares internacionales dispuestos para ello, debido a la permisión que se le da a la Fuerza Armada de hacer algo que en la práctica ya ocurre y que no puede

ser desdeñado derivado de la necesidad que las autoridades civiles, en este caso el Ejecutivo observaron como determinante ante la situación de facto mostrada por el poder de las organizaciones criminales, identificando a ese poder como una amenaza real a la estabilidad del orden público y de las instituciones.

Es un hecho que resulta altamente cuestionable la intervención de las fuerzas militares en tareas que de origen corresponden a la autoridad civil. Pero también es un hecho que en el corto plazo, derivado del atraso técnico, operativo, presupuestal, procedimental y jurídico de las fuerzas civiles, se pueda contar con ellas para controlar y minimizar la violencia desplegada por las grandes organizaciones de narcotraficantes y demás oportunistas que han aprovechado la coyuntura para erigirse como *bandidos itinerantes* capaces de disputar el control de facultades originarias al Estado como la seguridad, el cobro de impuestos, el control de caminos y que con ello hayan tomado el control de regiones enteras ante la imposibilidad o complacencia de las propias autoridades civiles y la oportunidad que éstas abrieron gracias a la corrupción o inoperancia de los mecanismos vigentes de control social. En ese sentido, es válida la exigencia ciudadana de discutir esta ley con detenimiento y seriedad, pero la realidad es más necia y apremian los tiempos en el sentido de que resulta urgente dotar a las fuerzas armadas de mecanismos jurídicos que les permitan operar a la par de responder ante la autoridad en aquellos casos donde sus errores lo justifiquen.

1.

3. Delincuencia organizada. México en el siglo XXI

México vive su periodo más violento en 100 años y como si la historia fuera un jurado implacable esta situación se repite por tercera vez en los 200 años de vida del país. Primero la Independencia y la ruptura con los ideales monárquicos, luego la Revolución y la ruptura con el anquilosamiento de la dictadura porfirista y hoy, sin aparente relación con la vida política nacional, la guerra contra la delincuencia organizada (DO). Así, en la actualidad, el Estado Mexicano ha caracterizado a sus enemigos según las necesidades surgidas para garantizar su supervivencia. Se ha pasado de condenar a los cristeros y a los guerrilleros a crear otro enemigo, el de la DO. Este enemigo se caracteriza principalmente por su aparente lejanía de los intereses políticos y su clara distancia con el comportamiento legalmente aceptado. Se manifiesta principalmente en los grupos dedicados al narcotráfico, pero también en aquellos, que, en abuso de la desorganización institucional para valer la palabra de la ley participan de toda actividad delictiva que requiera un grado de organización para lograr su éxito y que ha generado una ola creciente de homicidios, ejecuciones, extorsiones y secuestros como resultado de la desarticulación de grandes grupos delictivos, pero también como un efecto de la problemática que enfrenta el Estado para hacer respetar la ley.

Aún cuando el fenómeno de la DO no se pueda comparar directamente con un movimiento armado de naturaleza política tal que busque derribar directamente las instituciones vigentes para hacerse del control del Estado como la Independencia y la Revolución, es un movimiento social que pone gravemente en entredicho la

capacidad del Estado, durante los últimas 4 décadas para construir las condiciones sociales y de legitimidad que permitían a determinados grupos resolver sus problemas por vías pacíficas, así como el uso eficaz de las herramientas de control social que por su naturaleza el Estado tiene a su alcance.

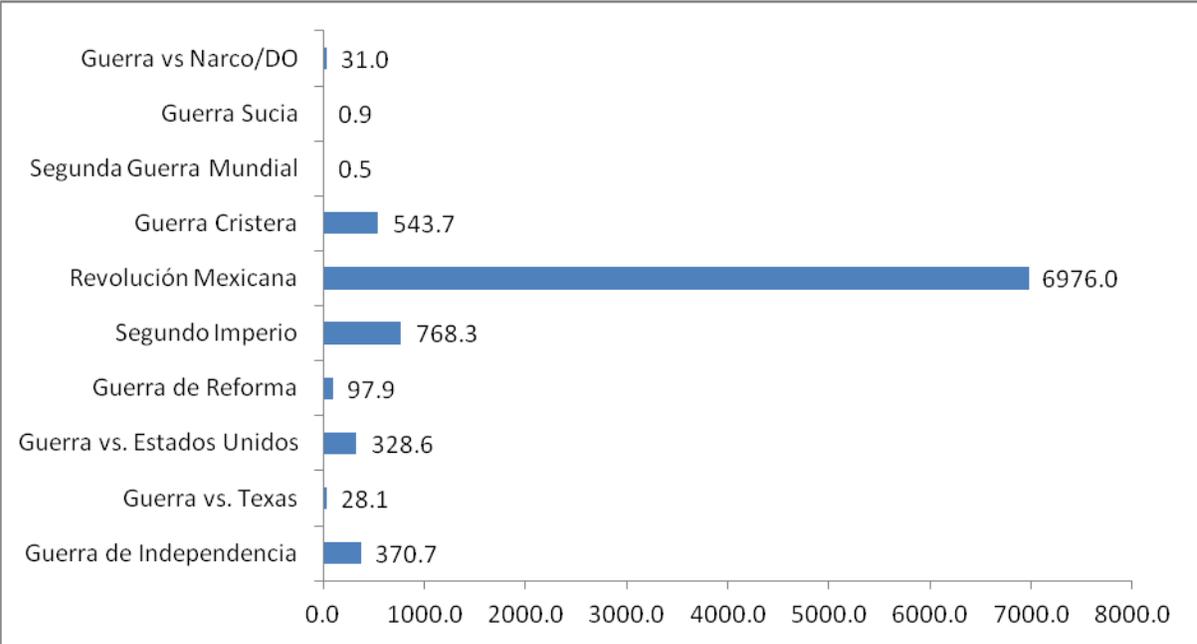


Ilustración 2 Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en los distintos movimientos armados que han ocurrido en México.⁶¹

⁶¹La información de la gráfica de tasas de homicidios se elaboró reuniendo el total de la población al año del fin del conflicto con la suma total de muertos durante el periodo de duración. Es decir, para el periodo de la Revolución, por ejemplo, se tomó un periodo de 10 años de duración, para lo cual se sumaron todos los muertos en ese periodo y se tasaron con base en la población que había para 1920. Hecho con base en datos de: 1790- *Primer Censo de Población de la Nueva España*, 1790. Censo Revillagigedo "Un Censo Condenado". SPP, 1977. 1803 - Noticias de Nueva España en 1805. Publicadas por el Tribunal del Consulado, en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*. México, 1862. 1810 - Navarro y Noriega, Fernando. Memoria sobre la Población del Reino de Nueva España. México, 1820. 1820 - Primer Congreso Mexicano, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939. No incluye la población de los territorios de Colima y California. 1827 - H. G., Ward. México. Londres, 1828. 1830 - Pérez Hernández, J.M. Estadística de la República Mexicana. Guadalajara, 1862. 1831 - Censo publicado por A.J. Valdés, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939. 1834 - Galván, Mariano. Calendario de Galván, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939. 1836 - Noticia de los estados y territorios de la Unión Mexicana de 1836, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939. 1838 - Instituto Nacional de Geografía y

De acuerdo a la gráfica mostrada, en comparación a los otros movimientos armados que México ha padecido a lo largo de su historia, esta es la época más violenta para el país desde la guerra cristera, pero no puede caracterizarse como una guerra formal y desgraciadamente los enemigos tampoco son tan visibles como para tener un objetivo directo, pues además, una característica importante de este conflicto es la cantidad de intereses políticos ocultos en cada uno de los grupos que el gobierno identifica como los responsables de las muertes y es más bien un conflicto con varios frentes para las autoridades, que han emprendido una serie de esfuerzos por recuperar y mantener el control del Estado en varias regiones donde, de facto, la seguridad y el control territorial ha sido asumida por los miembros de la delincuencia organizada.

Estadística de la República Mexicana, en Anuario Estadístico de los EUM, 1939. 1842 - Brantz Mayer. México: As it was and as it is. Nueva York, 1844. 1846 - Farnham, Thomas J. *México: the country, history and people*. Londres, 1863. 1852 - Almonte, Juan N. Geografía de la República Mexicana, en Anuario 1852 - Almonte, Juan N. Geografía de la República Mexicana, en Anuario. 1854 - Orozco y Berra, Manuel. Artículo sobre población en la obra de Manuel Siliceo, *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana*. México, 1857. 1856 - Durán, F. *Memoria sobre el Censo de la República Mexicana, en Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística*, 1862. 1857 - Hermosa, Jesús. Manual de Geografía y Estadística de la República Mexicana, 1857. 1858 y 1862 - Pérez Hernández, J. M. *Estadística de la República Mexicana*. Guadalajara, 1862. 1861 - García Cubas, Antonio. *Estado de la división, extensión y población de la República Mexicana*, 1862. 1865 - Guillemin Tarayre, H. E. *Exploitation mineralogique des regions mexicaines suivie de notes archeologiques et ethnographiques. Rapport adressé a son excellense M. Duruy. Ministre d'Instruction Publique*. París, 1869. 1869 y 1878 - Bates, H. W. Compilador. *Central America, The West Indies and South America*, Londres, 1878. 1870 - Hermosa, Jesús. *Compendio elemental de Geografía y Estadística de la República Mexicana*. Segunda edición, revisada y arreglada a la última división territorial por Antonio García Cubas. México, 1870. 1872 - Pacheco, C. *Memoria de Fomento, Colonización e Industria*, 1877-1882. 1874 - Rivera Cambas, M. *Atlas y catecismo de Geografía y Estadística de la República Mexicana*. México, 1874. 1880 - Wineburgh, M. *Where to spend the winter months. A bird's-eye view of a trip to Mexico via Habana*. Nueva York, 1880. 1882 - Zarembo, Charles W. *The merchants and tourists guide to Mexico*. Chicago, 1883. 1885 Y 1893 - Peñafiel, Antonio. *Memoria de Fomento, cuadro sinóptico y estadístico de la República Mexicana*. México, 1901. 1895, 1900, 1910-1990 - Censos Generales de Población. 1903, 1905 y 1907 - Memoria de Fomento. 1995 - INEGI - Conteo de Población y Vivienda, 1995 y con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de: *Drug Violence in Mexico, Data analysis through 2010*, Transborder Institute, febrero de 2011. Gráfica elaborada con el apoyo del investigador en seguridad pública, Arturo Arango.

Sin embargo, esto no significa que toda la delincuencia organizada de todo el mundo apunte hacia la ruptura con los Estados Nacionales sino más bien: aquellos Estados donde la fragilidad política, social y de los aparatos de seguridad es evidente, y la delincuencia organizada goza de la capacidad económica y de control social en los territorios que actúa puede convertirse en una férrea oposición territorial al país que le ocurra. Tal es el caso de México y de gran parte de América Latina, así como de algunas naciones africanas y asiáticas, que por sus características y graves deficiencias operativas y legales, incluso han llegado a ser categorizadas como Estados fallidos⁶².

En cuanto a la situación nacional, se puede localizar el desmantelamiento de los cuerpos de control social como causa de su debilitación institucional en la década de los años 80's. A partir de la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad, las instituciones de seguridad empezaron un proceso de transformación histórica que ha pasado por la Policía Federal, la Policía Ministerial y que ha devenido - derivado de que la figura presidencial ya no tiene el mismo nivel de poder sobre cada una de las agencias de seguridad, así como en los Estados de la República ,y está abierta la competencia de ellas entre sí-, en la dispersión de los poderes policiales, la multiplicación de alianzas locales y federales, los llamados nexos políticos criminales. A esta circunstancia debemos añadir el gran poder económico adquirido por los cárteles mexicanos desde los años noventa como un resultado no deseado, derivado de la estrategia antidroga de Estados Unidos en el Caribe, la cual consistió en bloquear la mayoría de las rutas colombianas por el mar. A partir de ello, los cárteles colombianos se vieron obligados a traficar más mercancía por México, a fin de tratar de mantener sus ingresos. Esta situación,

⁶² Cfr. Discurso de clausura del Secretario General de Naciones Unidas Boutros, Boutros –Ghali, en el Congreso *Hacia el siglo XXI: el Derecho como Idioma de las Relaciones internacionales*, 13-17 de marzo de 1995, *Op. Cit.* En: Pozo Serrano, Pilar, “Estados Fallidos, derecho humanitario y seguridad internacional en *Los retos humanitarios del siglo XX* , España, Consuelo Ramón Chornet, 2004, p. 175

dicen los especialistas, es una de las hipótesis principales de la transformación del narcotráfico y la delincuencia organizada en México. Se cree también que esta circunstancia ha derivado en el incremento del consumo local y en que los grupos dedicados a esa actividad se disputen las rutas para el tráfico de drogas, dando paso a los brotes de violencia y los miles de asesinatos en zonas geográficamente determinadas como Tamaulipas, Chihuahua o Michoacán, por mencionar algunas.

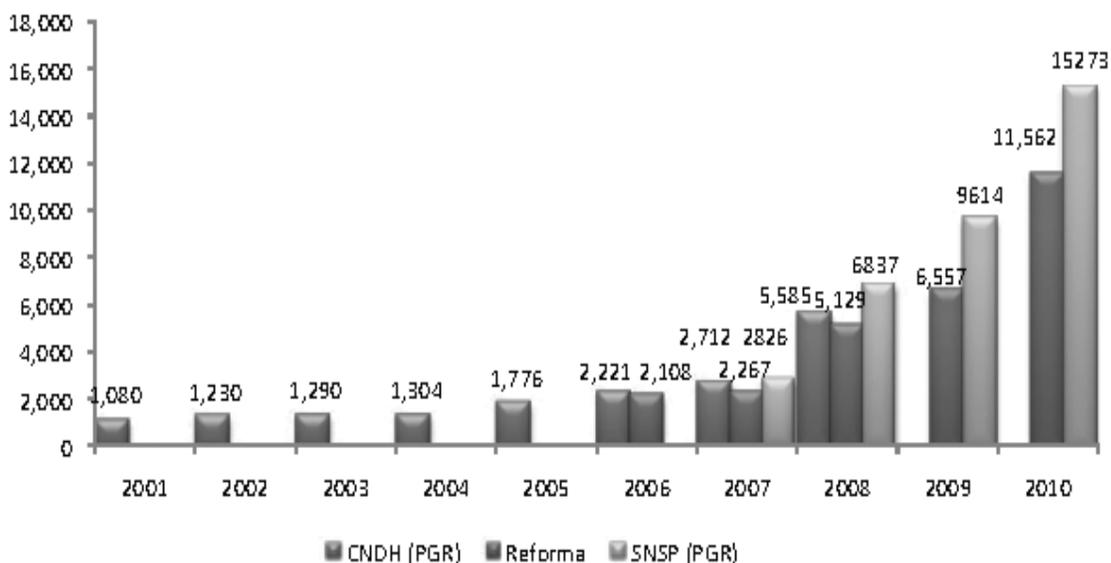


Ilustración 3 Homicidios relacionados con el crimen organizado en México, 2001-2010⁶³

Esta lógica resulta simplista en la medida que el narcotráfico y la delincuencia organizada obedecen a patrones de conducta más profundos, enraizados en una visión *liberal salvaje*⁶⁴, cuyo significado en la acción particular es la posibilidad de hacer lo que se quiera en absoluto pues las figuras de autoridad padecen de una imagen desgastada y de poco respeto para amplios sectores sociales, pero también, con la creciente falta de una identidad nacional o de un elemento

⁶³ Tomado de: Ríos, Viridiana y David Shirk, *Drug Violence in Mexico, data analysis through 2010*, EEUU, Trans-Border Institute, febrero de 2011.

⁶⁴ Concepto creado por la revista Nexos en la encuesta del mismo nombre. *Revista Nexos* N° 398, febrero 2011.

adicional de cohesión social más allá de la propia familia que incentive el respeto a la ley y a sus designios.

Ese fenómeno que se ha denominado popularmente como delincuencia organizada, opera al margen de la ley y la sociedad, pero a su vez, cuenta con su propia estructura de valores, su propia moral y en ocasiones, su propia fe⁶⁵. Se guía por un régimen de comportamiento donde la acción viene dada por el cumplimiento inmediato de la necesidad propia de adquirir lo deseado sin importar la afectación que ello pueda producir a las personas fuera del círculo inmediato de acción del sujeto. Así lo demuestra la encuesta de Nexos sobre las aspiraciones de los mexicanos, donde “los mexicanos se declaran, mayoritariamente, dispuestos a hacer todo lo que pueda traerles beneficios, aunque su conducta no se los traiga al país”⁶⁶ en un 61%. Esto podría significar que la mayoría de la sociedad mexicana estaría dispuesta a corromperse si es en su beneficio propio. ¿Pero, qué tendría que ver esto con la DO? ¿Qué efecto tiene este resultado sobre la operación adecuada de las políticas de seguridad? Implica que el problema que la DO significa para el Estado Mexicano es mucho más delicado que la sola aproximación policial, jurídica o penal al problema. No sólo las leyes pueden transformarlo o erradicarlo, tampoco los “golpes de timón” políticos ni los llamados permanentes a la paz, sino que se podría afirmar que es un problema que pasa directamente por la forma en que los mexicanos observan a su país y se organizan a sí mismos en busca de su bienestar, en función de observar el único e individual futuro, en un mercado abierto y disponible para hacer cualquier cosa.

⁶⁵ El vínculo entre la delincuencia y su justificación conductual mediante la fe se puede observar con la aparición de sectas religiosas como la santa muerte o el santo Malverde, que popularmente se conocen como algunas expresiones simbólicas de esta mistificación cultural.

⁶⁶ *Revista Nexos*, “Mexicano ahorita, retrato de un liberal salvaje”, México, N° 398, Febrero, 2011

La intervención limitada del Estado, su gradual desmantelamiento bajo la arquitectura ideológica neoliberal, ha permitido también el inicio de la probable ruptura entre la supeditación de los cárteles al poder político, a la liberación de los acuerdos sociales al mejor postor. Ante esta situación, no es posible quedarse con la idea metafísica de que los integrantes del crimen organizado son una suerte de seres ajenos a la vida social, sino que más bien emergen de ella guiados por una racionalidad sustentada en su propia experiencia con la ley, donde la vida ya no representa sino un bien cuyo valor puede ser tasado en función de un precio económico y no como lo plantea la teoría del Estado moderno: como el bien máspreciado a proteger. En ese sentido la élite política mexicana y los aparatos burocráticos nacionales discurren en el tránsito discursivo de un problema arraigado en la cultura del beneficio inmediato, los reclamos de seguridad y la imprecisa decisión de operar bajo un diagnóstico previo, detallado a la situación. La descoordinación institucional, las decisiones fundamentadas en una estrecha visión de lo que implica prevenir y garantizar la seguridad, han sido el caldo de cultivo para la evolución de ese sistema paralelo al poder, el aparato de la ilegalidad que día a día reproduce un elevado porcentaje de la población mexicana.

La delincuencia organizada y su violencia actual son la versión más radical de la ruptura de los acuerdos sociales previos entre los administradores legales de la seguridad (las procuradurías, los juzgados, las policías) y los operadores reales de ésta. Pero ¿quiénes serían los operadores reales de la seguridad? Por un lado, es, evidentemente, el conjunto de agencias estatales que tratan de contener, confrontar, evitar, la comisión de los eventos delictivos. Pero también, están los elementos que Fernando Escalante caracteriza como arreglos informales y que la encuesta sobre la situación de los mexicanos publicada en Nexos nombra como acuerdos sociales. Claudio Lomnitz, con base en lo expuesto por Escalante en el artículo “La muerte tiene permiso: Homicidios 2008-2009” (Nexos, 408) explica

que la toma de control por parte de las autoridades federales en las regiones más violentas del país, generaron un “desbarajuste en los múltiples arreglos informales que eran base del orden social”⁶⁷. Esos arreglos informales son históricos: comercio ambulante en las calles, importación ilegal de bienes, colocación de topes en avenidas y carreteras sin contar con los permisos adecuados, las mordidas a los policías para evitar una infracción, todos son ejemplos de esos arreglos informales, mismos que se han empezado a fracturar por cuestiones como la impotencia institucional para reformar mediante la educación esa clase de comportamientos, pero también por la debilidad del sistema jurídico para procesar las infracciones de una manera adecuada, transparente y responsable, acorde a las necesidades sociales. Tales acuerdos eran administrados, según la hipótesis de Escalante, por la autoridad municipal y la autoridad estatal, los cuales en su posición de extrema debilidad, fueron fácilmente cubiertos y retomados, con mayor violencia, por distintos grupos del crimen organizado.

Así, por ejemplo, un comprador de *software* pirata puede claramente ser clasificado como integrante de la delincuencia organizada. Quien produce material apócrifo requiere un contacto que le pase la fuente que será copiada, es necesario un experto en programación para quitar los candados al programa, alguien que se encargue de reproducirlos; requiere el capital para invertir en la tecnología que le permitirá desarrollar su actividad, la creación de circuitos de distribución y los espacios donde ofrecerá su mercancía. Para garantizar los últimos dos aspectos, entran en acción los acuerdos sociales caracterizados por Escalante. El problema con estos acuerdos es que, si no existe un contrapeso adecuado, tienden a ser cooptados por participantes más poderosos y con menos escrúpulos. Y si nos guiamos por el ejemplo del negocio de la piratería, en regiones como San Luis Potosí, Tabasco, por mencionar un par de ejemplos de los cuales el presente

⁶⁷ Lomnitz, Claudio, “La muerte tiene permiso. Reacciones y reflexiones: Exijo una explicación (¡plop!)”, en *Revista Nexos* N° 398, México, Febrero de 2011.

autor fue testigo, están controlados por el grupo delictivo de los Zetas, que, mediante un sello en cada copia ilegal, garantiza que sea su mercancía la que se vende, a un precio igual en cada negocio, so pena de acabar con aquél y con la vida de sus propietarios, en esta ausencia de una autoridad viable, no sólo en cuanto a personal y recursos, sino también en cuanto a capacitación. En ese sentido, la ruptura de los acuerdos sociales corresponsabiliza a cada partícula del conjunto social.

Cada municipio, cada comunidad, cada persona se comporta con base en los acuerdos sociales⁶⁸ antes que llegar a la pena y así reproducir en conjunto las características sensibles a su cultura, su capacidad de positivar los valores imperantes, así como su capacidad de oposición a ellos; que oposición no significa confrontar sino también la aparición de mecanismos sutiles que resultan benéficos para ambas partes⁶⁹. Los mercados informales, como los tianguis, las personas

⁶⁸ Norbert Elias, caracteriza claramente los mecanismos de coacción y auto coacción a los que nos sometemos todos los individuos. Estos mecanismos han servido para modificar desde la forma de alimentarse, hasta la forma de vestir. Se podría decir que tienen que ver con un objeto aspiracional para las personas que los comienzan a imitar, pero llega un momento tal en que se vuelven algo común y corriente, algo que ni siquiera nos podría pasar por la mente que fuera distinto en otro momento histórico. El uso de cubiertos es uno de ellos. La explicación de Elias podría trasladarse a otra interpretación del fenómeno de la seguridad actual. Al romperse esos acuerdos sociales que internamente están directamente relacionados con nuestro comportamiento –auto coacción– para sustituirse por otros más acordes a la propia realidad, se ha desplazado la autoridad del Estado por la autoridad de las aspiraciones particulares, aquellas que observamos en el otro como envidiables, o como el deber ser. En el caso de la cultura mexicana, parte de esa aspiración se entrecruza con un fuerte deseo de ser ilegal, lo ilegal se vanagloria, se refuerza cada día en los medios, en la acción de la clase política, de los tribunales, ni siquiera porque en realidad la totalidad de los actos conocidos así sea, pero hemos crecido influenciados por ello, en el reflejo de que aquél que logra el poder absoluto, no será tocado por la autoridad, lo que le da el derecho de realizar lo que le venga en gana. Al respecto, Octavio Paz lo detalló en su *Laberinto de la soledad* y la delincuencia organizada significa el reacomodo desde la raíz, de la concepción que los mexicanos tienen de su nacionalidad, de ellos como civilización. (Cfr. Elias, Norbert, *El Proceso de la civilización*, FCE, México, 2009) (Cfr. Paz, Octavio, *Laberinto de la soledad*, FCE, México, 1993)

⁶⁹ Foucault caracterizaría este principio como el de la resistencia, de manera tal que no existe poder sin resistencia. Son ambivalentes. La resistencia tiene que ver directamente con la interpretación de factores como la libertad, la humanidad y quienes detentan las disciplinas para encontrarla, en la miseria que representa la política como la guerra por otros medios foucaultiana. Las disciplinas por sí no son algo enmarcado dentro de un artículo reglamentario, sino mas bien procedimientos de conducta impulsados desde la organización de instituciones como la escuela, la

que vigilan vehículos en las algunas calles citadinas, la colocación de accesos privados en zonas públicas, forman parte de esos acuerdos sociales, que estrictamente están contra la ley vigente pero son tolerados porque así conviene tanto a autoridad como a quienes a eso se dedican o reciben algún beneficio de ello. Esto implicaría, en términos económicos, la relación entre consumidor y oferente. Pero, en términos políticos, implica la lucha de distintos grupos sociales con intereses diversos, divergentes, opuestos, entre los cuales existe una pugna permanente por erradicar la corrupción de las autoridades, tanto como se busca ocultar la propia. Entonces, ¿Sería lógico pensar que la pérdida de respeto a tales acuerdos sociales, su ruptura, conlleva la debilitación del núcleo social? y ¿será un factor consistente con la reproducción de la delincuencia, incluida la organizada?

No se debe perder de vista que históricamente, el acto de la compensación directa de las fallas o los favores, se ha visto en múltiples ejemplos, al grado de que el fenómeno de la corrupción, no sólo en México, sino en varios países del mundo, ha formado parte de la organización gobierno-sociedad. La transversalización de los acuerdos, las relaciones de poder, la producción de ganancias o equilibrios entre autoridades y sociedad han sido administrados en parte, gracias al amortiguador que proveen esos acuerdos sociales informales, sin embargo, la reproducción descontrolada de este comportamiento ha servido como terreno fértil para el debilitamiento de las instituciones y el incremento de la brecha entre lo que la clase política acopia, agenda, argumenta, aparta en su interés por mantener cierto orden que le beneficie. Lo que a la fecha se sigue sosteniendo bajo el

prisión o los hospitales, que tienden a la reproducción de los códigos de bien que se esperaría estén en concordancia con los códigos del Estado, pues cuando esto no sucede y las disciplinas ajenas al Estado, aquellas calificadas ya sea como malas o bien ilegales, forman parte de esa resistencia permanente al sistema que la sociedad, por su naturaleza, representa frente a la autoridad estatal. Disciplinas que discursivamente también caracterizamos como políticas, si es que salen a la luz. (Cfr. Foucault Michel, *Seguridad, territorio, población*, México, FCE, 2007) (Cfr. Foucault Michel, *Genealogía del racismo*, Argentina, Altamira, Col. Ensayos Caronte, 1996)

manto de la invención de leyes que cumplen con los requisitos kelsenianos de la norma ha sido carcomido por la reproducción indiscriminada de esos acuerdos que en México llevan más de 80 años, acuerdos que se sostenían por conveniencia ante su supeditación al poder político, como bien lo marca Astorga. Si observamos el desarrollo de la política contra el crimen, se podrá observar cómo la DO ha crecido al amparo del poder político, como sucede con las lianas en los árboles de la selva, llega un momento en que crecen tanto que asfixian a su, hasta entonces, anfitrión.⁷⁰

A este punto, una hipótesis que resultará guía en esta investigación sería si la debilidad institucional generada por el desmantelamiento del sistema corporativista en la transición hacia la democracia ha provocado la ruptura de los acuerdos sociales informales; los cuales, al no contar con una salida adecuada mediante los canales provistos en la actualidad por el sistema jurídico penal y de seguridad pública, han coadyuvado en la reproducción del delito en algunas regiones del país. Pero, para comprender la diferencia entre acuerdos sociales aceptables y delincuencia organizada, es necesario definir la pertinencia de este concepto, lo cual se tratará de esbozar en el siguiente apartado.

3.1 La Delincuencia Organizada

⁷⁰ El texto del Instituto Mexicano de Estudios sobre la Delincuencia Organizada, *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, (Océano, 1998) representa un amplio relato sobre la historia del crimen organizado en México iniciado con el tráfico de mercancías cuya importación estaba prohibida, como refrigeradores, hornos, entre otros, hasta principios de los 1930, para que de ahí, como un paso natural, algunas familias previamente dedicadas a esa actividad, comenzaran la producción y trasiego de drogas como la marihuana -prohibida en México desde 1919-, con la tolerancia de algunas autoridades mexicanas e incluso norteamericanas y así, hasta los grandes cárteles que controlan y disputan territorios, con armas de alto poder y herramientas tecnológicas en ocasiones superiores a las que disponen las fuerzas estatales del orden.

Como se esbozó en el capítulo 2, en México, la DO es un fenómeno complejo que debe ser caracterizado teórica y legalmente no sólo para castigar a un enemigo, sino para comprender de manera más integrada este fenómeno social. En esta sección, se intentará delinear el significado del concepto de DO. Para comenzar, *delincuencia organizada* es un concepto compuesto que cabría analizar. Por principio: un delito es una conducta sancionada por la ley y creada por los grupos a cargo del control de sistema político, lo que Gramsci llamaría los factores reales de poder⁷¹. Es decir, un delito es una construcción social destinada a validar legalmente las conductas aceptadas o que se desearía alcanzar, mediante la prohibición de las opuestas. Esto significaría que la delincuencia es la conducta reiterada o acumulada, respecto de alguna actividad clasificada como un delito por la ley, ya sea por una sola persona cometiendo varios delitos, o varias personas cometiendo el mismo delito en una zona determinada.

Organización, desde una perspectiva de la teoría de la gestión pública, conlleva la formulación de metas, “luego las aplica y supervisa, haciendo ajustes conforme vayan exigiéndolo las condiciones del ambiente y de la organización”⁷², sobre todo cuando es guiada bajo una gestión estratégica, que significaría, en el mismo contexto, “un proceso de decisión consciente y racional”⁷³. Lo cual, en términos demasiado generales, implicaría que la delincuencia organizada tendría lugar con tres personas o más que consciente y reiteradamente desafían la vigencia del Estado y por ello, no pueden resultar favorables a él. Aunque suena muy sencillo este razonamiento, la realidad es mucho más compleja que eso. La delincuencia organizada contiene una multiplicidad de características que también atraviesan

⁷¹ Cfr. Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, México, Era, 1981.

⁷² Roberts, Nancy, “Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias” en: Bozeman, Barry, Coord. *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 p. 215.

⁷³ *Ibidem*, p. 215.

raíces culturales, formas de actuar en particular, pero también, se conceptualiza y combate según los intereses de cada país.

Por otro lado, también se debe tener cuidado en la diferencia entre *crimen* y *delincuencia*, un crimen es un acto que puede estar sancionado moralmente, mas no penalmente. Un crimen es algo que ocasiona dolor o trauma a quien lo sufre, un delito, si recordamos la explicación de párrafos anteriores, podría no estar sancionado moralmente por el conjunto social, sino estar diseñado para la selección criminal del Estado en la evolución de sus métodos de control social. Es decir, un delito puede haber sido creado para reorientar algún comportamiento o conducta que antes no era considerada dañina, ya sea para la sociedad; pero sobre todo, para el Estado. Por ejemplo, el delito de violencia intrafamiliar, tiene relativamente poco tiempo de ser considerado como tal, antes, las agresiones al interior de los grupos familiares eran consideradas como algo exclusivo entre particulares, la presión social, pero también el diagnóstico de las pérdidas millonarias en horas laborales, sirvieron como el argumento necesario para tipificar esa conducta. Que de sí, en principio, era *criminal* pero no estaba considerada como un *delito*. Entonces, la caracterización jurídica de la delincuencia organizada, así como su caracterización popular, son instrumentos de aproximación al problema, pero resultan limitados en la medida que en ocasiones podría limitar la magnitud del problema en algunos aspectos, pero crear definiciones demasiado amplias como para que el Estado se vea obligado a abarcar todos los asuntos del delito en la estructura territorial que gobierna, descontando poder a las policías y cuerpos de seguridad locales, a los factores locales de control social⁷⁴. Sin embargo, esta

⁷⁴ El crecimiento desmesurado de los homicidios relacionados con el tráfico de drogas, la salida del ejército a las calles, el desmantelamiento de las policías municipales, han sido factores de reorganización obligada de los acuerdos establecidos previamente entre delincuentes y autoridades. No sólo los narcotraficantes operan en este nivel, sino también grupos independientes que, al reconocer la oportunidad, un principio esencial de la teoría de elección racional aplicado al estudio de la delincuencia, en el vacío de poder inmediato generado por la ruptura de los vínculos internos de la relación delito/autoridad, que contaba con un factor de administración de la violencia

distinción es más aplicable al caso mexicano que al de países como Estados Unidos, donde el concepto *organized crime* resulta más completo en su contenido y no se limita a mencionarla como en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”⁷⁵. Esta definición está basada en la de la Convención de Palermo que, “por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”⁷⁶.

Sin embargo, la definición nacional y la definición de la convención de Palermo olvidan algunos elementos para traducir esta conceptualización en acciones. Si nos atenemos, con restricción, a esas definiciones, significaría, por ejemplo, que si tres vagabundos adictos a alguna droga, se unen por necesidad económica para robar transeúntes y lo hacen por más de dos ocasiones portando algún arma prohibida por el ejército, ya podrían ser considerados y procesados como miembros de la delincuencia organizada, cuando en la realidad práctica, esta

gracias a los lazos de corrupción y al intercambio permanente entre policías y delincuentes y delincuentes convertidos en “testigos protegidos” por su colaboración con la autoridad. Recordemos el caso del General Gutiérrez Rebollo, encarcelado en 1997 por proteger a Amado Carrillo Fuentes, el capo más poderoso de la década 1990. Pero más recientemente, el asesinato de presidentes municipales y policías en el último año, en la plena disputa por la administración del sistema de seguridad local, punto clave para mantener el control de las actividades delictivas. La matanza de migrantes en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010 y su repetición a finales de marzo de 2011, con el secuestro de autobuses de pasajeros, son los síntomas visibles de esa ruptura en la parte más delicada, quizás, del tejido social, que la relativa al respeto al contrato social.

⁷⁵ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada *Diario Oficial de la Federación*. México DOF30-11-2010.

⁷⁶ Art. 2, inciso a), Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de noviembre de 2000. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>

definición se utiliza para grupos más grandes de delincuentes, organizados en niveles de contacto, como células, o bien grupos armados y concentrados en un orden vertical de mando. Es decir, la motivación varía entre uno y otro comportamiento, mientras los vagabundos probablemente lo hagan por hambre, o por sostener su adicción, los otros lo pueden hacer por acumular, demostrar o sentir poder y riqueza. Para diferenciar el problema de los vagabundos y los delincuentes verdaderamente organizados, Howard Abadinsky, distingue la noción de "grupo estructurado", ante la cual entiende que es un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Tales motivos, por solo mencionar los de interés para la presente investigación, han hecho necesario que varios teóricos consideren enriquecer el análisis teórico del concepto de delincuencia organizada ya que, en términos reales, estamos hablando de un fenómeno mundial, con características específicas para cada país en cuanto a sus propias mafias y políticas de control, que en la práctica, se constituye como un sistema paralelo al de la sociedad fundada en la visión del Estado Nacional, respetuosa de la legalidad y el Estado de derecho, que en la actualidad, predomina en el discurso político, como uno de los temas más importantes de la agenda internacional.

De acuerdo a Howard Abadinsky, el crimen organizado "es una empresa no ideológica integrada por un número de personas en cercana interacción social, organizada en bases jerárquicas, con al menos tres niveles o rangos de personal, con el propósito de asegurar ganancias y poder mediante la realización de actividades ilegales"⁷⁷. Peter Gottschalk considera que una de las tendencias de aproximación al concepto de delincuencia organizada se conoce como la teoría de

⁷⁷ Abadinsky, Howard, *Organized Crime*, Nelson-Hall, EE.UU, Chicago, 1990, 3ra. Ed.

la conspiración alienígena⁷⁸. Esta aproximación culpa al exterior y a quienes de allá provienen por la prevalencia del crimen organizado dentro de la sociedad norteamericana. Sin embargo, razona que esta noción se sostiene gracias a que el crimen organizado actúa como una empresa criminal donde la estrategia de cada grupo resulta determinante para combinar los propósitos internos de la organización con los retos o amenazas externas⁷⁹. Con base en estas consideraciones, tratando de integrarlas con la situación de la violencia extrema en varias regiones de la nación, se podría argumentar también que, en un sentido antropológico, la delincuencia organizada surge como la expresión más violenta de ese sistema informal en el que la población mexicana interactúa y del cual se comenzó a perder el control, por parte del Estado, en el proceso de desestructuración del sistema corporativista bajo el cual México se ha organizado durante, prácticamente el último siglo.

En los albores de la democracia moderna en México, los grupos de la delincuencia organizada se fueron generando, ramificando, asentándose paralelamente a las estructuras del poder político, sobre todo aquellas dedicadas a la seguridad, es decir, agencias policiales, de justicia, militares. Se han vuelto tan frecuentes las detenciones de policías infiltrados por el narco, los rumores de políticos relacionados, que se ha perdido la capacidad de asombro ante un problema que de raíz tiene que ver con la forma en que el Estado -en la acción de sus gobernantes y la reacción social- ha obrado para generar y repartir la riqueza económica, la justicia y la búsqueda de un bienestar común.

⁷⁸ En inglés: *Alien Conspiracy Theory*. Cfr. Gottschalk Petter, *Policing Organized Crime, Intelligence Strategy Implementation*. Advances in Police Theory and Practice Series, EEUU, CRC Press, 2010

p. 2
⁷⁹ *Ibidem*, p. 39

Para países como México, la dificultad del Estado para hacer efectivo el conjunto de conductas y leyes que se expresan en las ideas políticas del desarrollo, el bienestar, la libertad y los derechos humanos, ha sido un ingrediente esencial en una guerra abierta que hasta la fecha no ha demostrado buscar el control político directo, como podría esperarse de un conflicto civil que opone algún sector social a las decisiones gubernamentales, sino para disputarse el control del mercado criminal visualizado en el control de territorios para garantizar el tránsito y el control de los mercados ilegales locales en delitos como: el tráfico de drogas, de personas y de armas, los cuales a su vez han generado las condiciones de oportunidad para otros delitos más gravosos para la sociedad como: secuestro, extorsión, cobro de derecho de piso -impuestos de facto en contra de cualquier negocio legal-, homicidios, entre otros, mismos que han desencadenado en la decisión del gobierno federal la necesidad de declarar la guerra abierta al crimen organizado, como una estrategia para la recuperación del control territorial, aún cuando en un principio, el discurso que la puso en la mesa de la vida social fue también criticada como un instrumento de legitimación ante la cuestionada manera en que Felipe Calderón Hinojosa llegó a la presidencia.

Esta situación, que intentará ser esbozada en las secciones 3.2 y 3.3 del capítulo en curso, conlleva una serie de elementos que requieren ser analizados desde varios puntos de partida como: la manera en que está configurado el Estado Mexicano y su reproducción de las disciplinas y el poder, la política criminal vigente en las leyes federales que intentan sustentar la actividad militar y policial en el combate al crimen organizado, así como desde la óptica de la inseguridad, misma que actualmente es considerada como el motivo principal por el cual se mantiene esta guerra, que a la fecha, desde 2006, ha cobrado más de 80 mil muertos⁸¹ y ha puesto en evidencia las graves dificultades organizacionales,

⁸¹ Después del intento de base de datos de muertos por crimen organizado que el gobierno federal hizo, se contabilizaban oficialmente 34,612 muertos, como se muestra en la tabla 7, pero medios

legales y que las distintas figuras de autoridad nacionales enfrentan para incrementar su nivel de control situacional.

3.2 El narcotráfico.

La actividad ilegal en México ha estado relativamente bajo el control del poder político y creció bajo su amparo. Tal como lo plantea Astorga con relación al tráfico de drogas “era una actividad subordinada al terreno político dentro de la estructura más amplia del poder, por lo que no hubo ‘infiltración’ ni ‘pactos’. Hubo supeditación, control, extorsión, contención y protección; y siempre fue el poder político el que impuso las reglas del juego.”⁸² Esta historia se ubica desde hace más de 80 años en el tráfico ilegal surgido de la estabilización entre las fronteras mexicana y norteamericana, donde aquélla, al instaurarse como potencia mundial, empezó a crecer económica y socialmente. La migración es un ejemplo de lo que México intercambia con Estados Unidos, mientras que, en esa época, empezó el intercambio de mercancías ilegales, como aparatos electrodomésticos que resultaba más barato adquirir libres de los impuestos nacionales. Algunas de esas familias, también se dedicaban al comercio de marihuana y opio hacia Estados Unidos, con el conocimiento de la autoridad local, mediante el pago de sobornos o simplemente por los vínculos de familia, vecindad o amistad. Personajes como el *Cochiloco*, Ernesto Fonseca *Don Neto* y Rafael Caro Quintero, fueron los primeros grandes capos de la droga en México, entre 1950 y 1990. A la muerte del

como el periódico Reforma y el Milenio, que hicieron sus propios conteos con base en notas y fuentes alternativas a los servicios forenses, calculan más de 80 mil para 2012. Incluso, fuentes militares de Estados Unidos, en la voz del propio secretario de defensa, Leon Panetta mencionan hasta 150 mil muertos, en una reunión entre ministros de seguridad realizada en Canadá el 27 de marzo de 2012, aunque por decisión de la presidencia de la República, la cifra oficial se ha ocultado y no se ha vuelto a mencionar a la fecha en que se elabora este documento. Véase: <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/366237/6/van-150-mil-muertos-por-la-guerra-contra-el-narco-en-mexico-eu.htm>

⁸²Astorga Luis, *Op. Cit.*, 2007, p. 239

Lo que ahora está caracterizado como delincuencia organizada por las propias instituciones es un resultado de la forma en que tanto las instituciones del Estado, como la sociedad, han sido incapaces de consolidar un conjunto articulado de conductas compatibles entre lo dispuesto por la ley, las disciplinas en el sentido de Foucault, los acuerdos sociales y las necesidades reales de la gente.

Para entender la radicalización del comportamiento de determinados grupos o cárteles o delincuentes, con el consecuente incremento de la violencia brutal, violencia ejercida por quienes participan de esta contienda, habría que preguntarse cómo se desarrollaron esas estructuras de poder paralelo y entrecruzado al Estado. La delincuencia organizada ha gozado de un histórico crecimiento. Ha pasado de ser un problema local en los años 30's⁸⁰, limitado a los habitantes de las fronteras entre México y Estados Unidos, a un asunto de carácter transnacional e incluso global. Estamos presenciando las mutaciones de una masiva estructura de poder informal, opuesto a las leyes vigentes, que actúa según su particular visión del bienestar, perturbando la paz social mediante acciones capaces de ser extremadamente violentas, con la consecuente promoción del miedo en la población, para, a su vez, sin que ese sea su objetivo principal, hacerse del control factual de los mecanismos reales de la violencia, aquella que de la cual, el Estado, según su propio origen, monopoliza.

⁸⁰ En las notas de Luis Astorga (*Cfr. Astorga Luis, Op. Cit., 2007*) los últimos 80 años han evolucionado las estructuras delictivas, transformando la tráfico de drogas en una de sus principales actividades. La gran constante es que estos grupos siempre han mantenido relaciones con los miembros de la clase política. Ejemplos recientes y de gran relevancia histórica para el tema de la delincuencia organizada podrían ser, la red de protección que el General Jesús Gutiérrez Rebollo tenía a favor del Cártel de Juárez en la década de los noventa, a la par de utilizar su información de inteligencia para dismantelar a sus más férreos competidores, los Arellano Félix. Otro caso, el homicidio del agente de la DEA, Rafael Buendía, que en su momento desencadenó la primera gran transformación del sistema de seguridad pública en México, cuando la Dirección Federal de Seguridad fue desaparecida por la grave penetración del crimen organizado en ella. Incluso ese momento se podría considerar también como el principio del cambio institucional del aparato de seguridad y justicia, lo cual, bajo el principio de dispersión de los líderes criminales, terminaron por coadyuvar en la generación de organizaciones más poderosas.

segundo, surgió el primer gran capo de la historia moderna, por su riqueza, discreción y estilo de hacer negocios. Miguel Ángel Félix Gallardo fue el primer fundador de lo que se conoce actualmente como un cártel. También se considera uno de los primeros en establecerse en el tráfico de cocaína con el cártel de Guadalajara. Arrestado hasta 1989, llegó a ser propietario de un banco en Guadalajara y controlar el flujo de cocaína para Estados Unidos. Detenido en 1989, luego de que su imperio empezó a tambalearse con la muerte del Agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en 1985, de la cual se hizo responsables a él y a su socio Rafael Caro Quintero. Este evento a su vez desencadenó la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad, luego de dejar al descubierto la red de complicidades entre sus integrantes, como la que ocasionó la salida, en ese entonces, de José Antonio Zorrilla como director de la DFS⁸³ quien fue a prisión por su involucramiento con el asesinato del periodista Manuel Buendía en 1984. Desde aquellos años, a principios de la década del año 2000, los cárteles fueron creciendo en poder económico, en capacidad de infiltración y en sus métodos de organización. Gracias a ello, pero también a los cambios en el mapa geoestratégico mundial como, la clausura de las rutas de cocaína en el Caribe y el debilitamiento de los cárteles colombianos, los cárteles mexicanos incrementaron sus beneficios en el negocio.

Para entonces México ya era la principal economía de tránsito de migración y gracias a su posición geo estratégica, el negocio de las drogas se estableció como el más atractivo. Gracias a la colindancia con el país más poderoso del mundo, el mapa del narcotráfico ha cambiado considerablemente y cada vez de manera más acelerada. Hacia los noventa, la muerte de Amado Carrillo, se renovó la intervención de figuras del poder político y militar en sus operaciones, pero

⁸³ Cfr. "Los rostros del narco, parte 1" *Revista Proceso*, edición especial N°32 febrero 2011. También se puede revisar a: Astorga Luis, *Mitología del "narcotraficante" en México*, México, Plaza y Valdés, 1995.

Cfr. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, México, Océano, 1998.

también lo fue la muerte del cardenal Posadas Ocampo. Entre la captura del Chapo Guzmán y la caída de Osiel Cárdenas, todo ello en de década de 1990, hubo un crecimiento importante del poderío económico de los cárteles, pero también la posibilidad de posicionarse como organizaciones con cierta legitimidad social en sus áreas de influencia, con una intervención cada vez más directa en los sistemas de seguridad, en la vida social y económica así como en las decisiones de poder político.⁸⁴

En esa época, aún cuando se hablaba de plazas y territorios, éstos no eran considerados como se les puede observar ahora. En concordancia con los argumentos de Astorga, los cárteles del narcotráfico operaban a la sombra, la convivencia con la autoridad era evidente para el imaginario popular con las debidas confirmaciones periódicas de la intervención y el intercambio entre autoridades y narcotraficantes. A este punto, prácticamente todos los autores que se han preocupado por el tema, coinciden en ello. Pero esta relación no se puede considerar como algo estático, sino que se ha ido transformando según los actores en el poder y de acuerdo a los mecanismos establecidos tanto para su sanción como en la interrelación entre los actores que participan en el problema a nivel de seguridad y entre aquellos que se han beneficiado de él a nivel económico. Además de poderosos, los cárteles también refinaron sus tácticas de coordinación, sus sistemas de inteligencia y su capacidad de intervenir en las acciones desplegadas por los cuerpos policiacos para intervenir en sus actos.

⁸⁴ Durante la boda del *Chapo* Guzmán, en 2007, se supo de la participación de varias autoridades locales, las cuales no se sabe si fueron obligadas a participar o pertenecen a la organización. Se menciona que se utilizaron alrededor de 6 avionetas para trasladar lo necesario para la fiesta, incluyendo la guardia armada. También se utilizaron dos helicópteros para vigilar el área. Ése es sólo un ejemplo de los alcances que ha llegado a tener la participación de los cárteles en la vida política y económica.

Astorga plantea que los traficantes de drogas “han contribuido a un debilitamiento” del Estado, pero rechaza la idea de que los integrantes de la delincuencia organizada, en este caso, los narcotraficantes, busquen sustituir las instituciones por otras “hechas a su imagen y semejanza. No buscan crear esa invención periodística llamada ‘narcoestado’⁸⁵”. Es un hecho que se carece de evidencia tal que pueda probar que la delincuencia desea, racional e instrumentalmente, “sustituir” al Estado. Sin embargo, en el marco del estallido de la violencia generalizada entre los distintos actores de la llamada delincuencia organizada, éstos se muestran como diversos grupos de personas armadas que buscan el control territorial para garantizar el paso *libre* por su *plaza*, a fin de mantener, incrementar o administrar su posición de poder en los mercados, ya sea derivados de la droga o alguna otra actividad ilegal -como la piratería o el tráfico de personas, por mencionar algunas-.

⁸⁵ Astorga, *Op. Cit.* 2007, p. 97

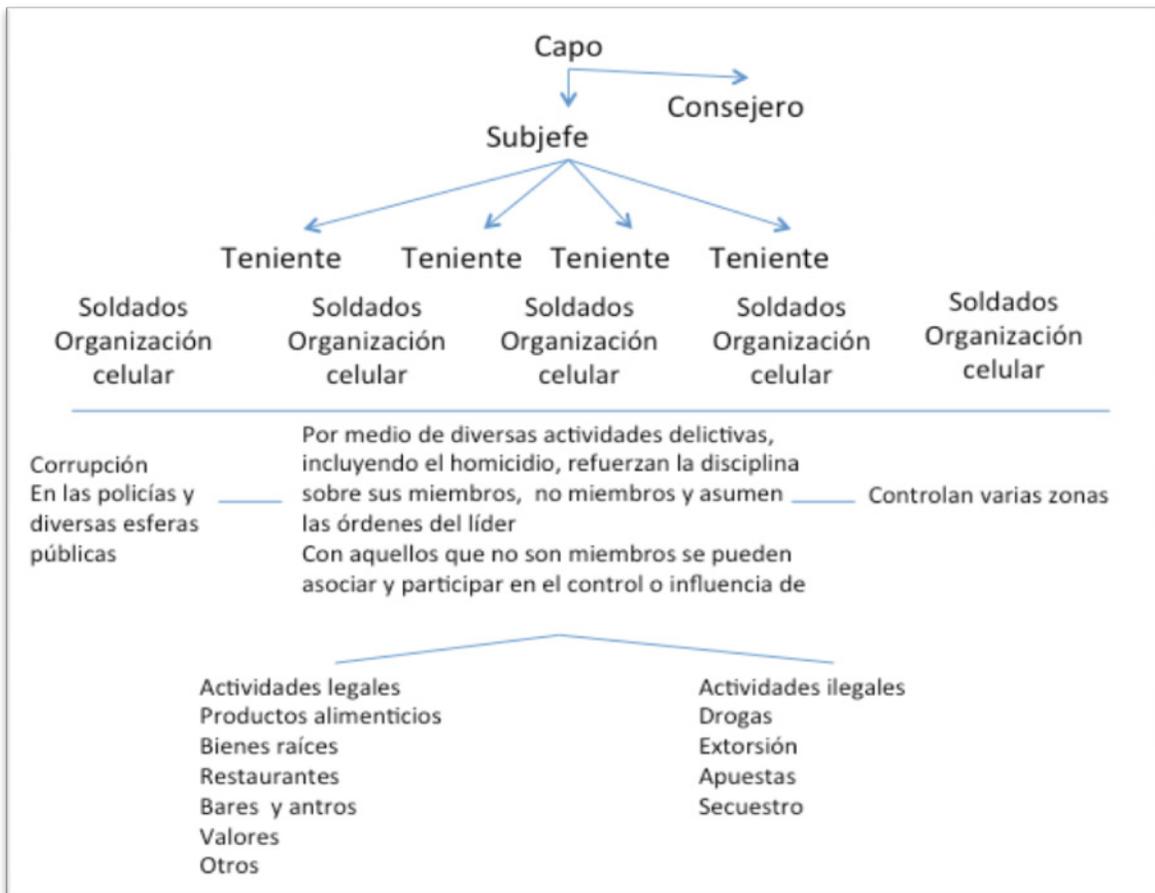


Ilustración 4 Organización típica de un Cártel

Esta situación, dada la magnitud de ganancias que representa y su relativa facilidad para participar de ella, así como la relación de costos y beneficios que representa en el corto plazo, permite la integración permanente de personal dispuesto a entregar su vida con tal de obtener el mayor beneficio económico, bajo la idea de que es mejor un día de opulencia que una vida miseria.

La información más reciente, acerca del problema, desde la óptica de los sistemas de inteligencia de Estados Unidos, consiste en la modificación del problema de un asunto de organizaciones, a un asunto de carácter geográfico. El informe

publicado por la agencia de inteligencia Stratfor, acerca de la progresión de los cárteles de las drogas plantea que:

El cambio acelerado del paisaje mexicano de los cárteles de la droga nos ha llevado a aumentar la frecuencia de las actualizaciones que producimos en nuestro informe anual. Hemos actualizado nuestro informe en mayo de 2010, pero este año nos dimos cuenta de que se necesita para producir la actualización en abril con el fin de mantenerse al día con la dinámica cambiante de la delincuencia organizada. Estos cambios en la dinámica de los cárteles no son sólo un fenómeno de organización, sino también geográfico que muestra cómo los nuevos grupos delictivos aparecen en escena y los grupos establecidos se fortalecen, escinden o disuelven, de manera que el control sobre los territorios también cambia. Estos cambios se representan de manera visual cuando se comparan los mapas de los últimos dos años y medio (véase Ilustración 5), lo que permite visualizar la aparición de grupos como La Familia Michoacana, la degradación de la influencia de grupos como la Organización Arellano Félix (también conocida como el cártel de Tijuana) y el cártel de Vicente Carrillo Fuentes (conocido como el cártel de Juárez) y la rápida expansión del poder de la Federación de Sinaloa.⁸⁶

Esta expansión y este rápido crecimiento se puede observar en el anuncio hecho por la DEA, donde menciona que el banco Wachovia, localizado en el sur de los Estados Unidos⁸⁷, en 10 años lavó 378 mil millones de dólares de distintas casas de cambio, de los cuales al menos 100 millones están probados como provenientes del narcotráfico. Esta cantidad es equivalente un tercio del PIB mexicano y el resto de las transacciones siguen bajo investigación, ya que existen sospechas de que su origen sea el mismo.

⁸⁶ Trad. Libre de: "Progression Mexico's drug Cartels", *Stratfor, Global Intelligence*, 27 de abril de 2011 http://www.stratfor.com/graphic_of_the_day/20110427-progression-mexicos-drug-Cartels

⁸⁷ "Un banco de EU es vinculado con el lavado de dinero cárteles mexicanos", *CNN México*, 5 de abril de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/05/un-banco-de-eu-es-vinculado-con-el-lavado-de-dinero-de-Cárteles-mexicanos>

Si a este ingrediente añadimos la guerra que decidió iniciar el *Chapo* Guzmán contra el Cártel de Juárez y posteriormente contra los Zetas, tenemos el coctel necesario para los miles de muertos que se contabilizan a la fecha. Los mapas de la Ilustración 5 a la ilustración 10 muestran la evolución de las muertes por crimen organizado distribuidas por municipio. Según los datos publicados por el gobierno Federal, esas muertes se concentran principalmente en estados del norte de la República, siendo Chihuahua el que más violencia ha sufrido, seguido de Sinaloa, ambos territorios de operación del Cártel de Sinaloa. También en el occidente, en Guerrero y Michoacán, zonas de influencia de la Familia Michoacana y de los Zetas, que ahora son territorios en disputa de estos grupos, así como de los Caballeros Templarios y el Cártel Independiente de Acapulco se observan miles de muertes.

Sin embargo, para 2010, las muertes se extendieron a prácticamente dos terceras partes del territorio nacional como un resultado de la diversificación de las células delictivas en su afán por obtener un mayor control territorial no solo para el trasiego de drogas sino para adquirir fuerza en la administración del crimen local como las extorsiones, los secuestros y el cobro de derecho de piso.

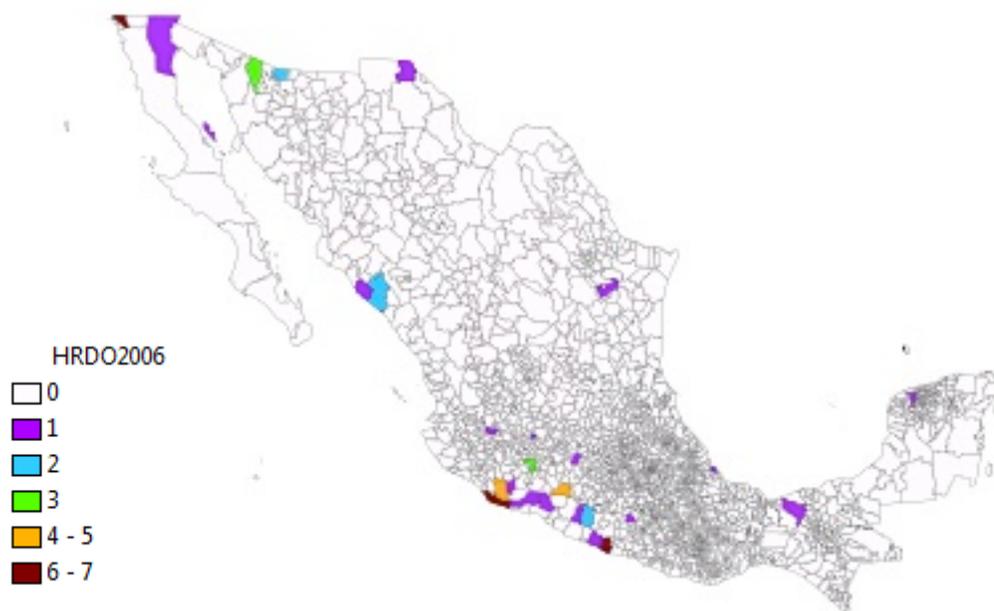


Ilustración 5 Homicidios por crimen organizado 2006⁸⁸

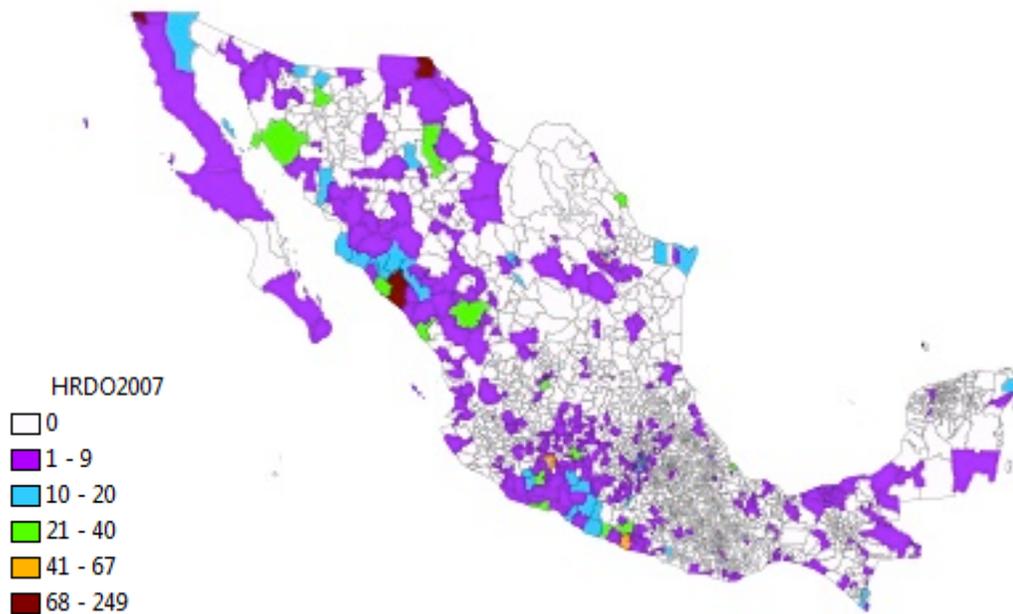


Ilustración 6 Homicidios por crimen organizado 2007

⁸⁸ Nota: los mapas presentados en esta parte (del 2006 al 2011) fueron elaborados por el investigador Arturo Arango Durán con información del INEGI, Presidencia de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

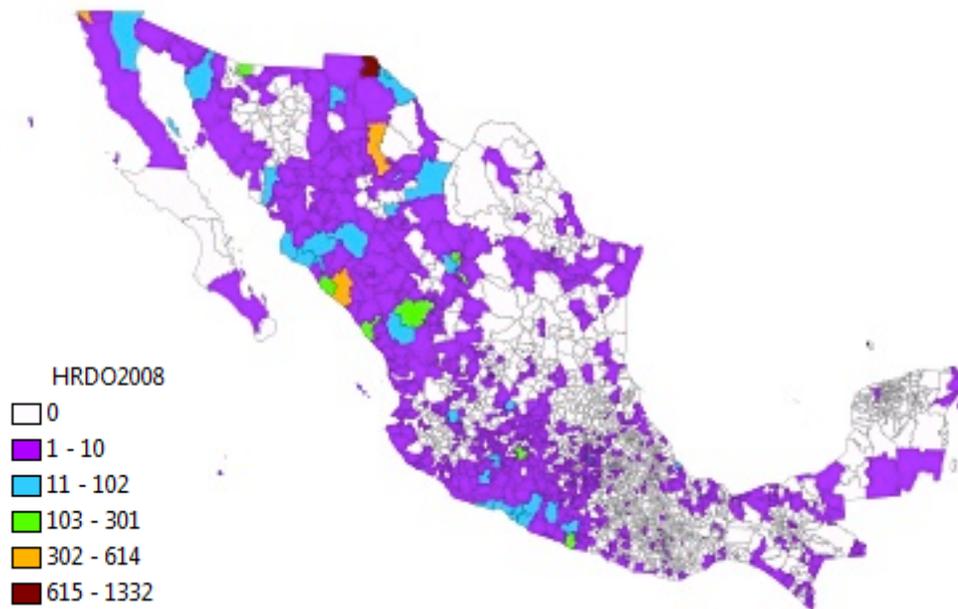


Ilustración 7 Homicidios por crimen organizado 2008

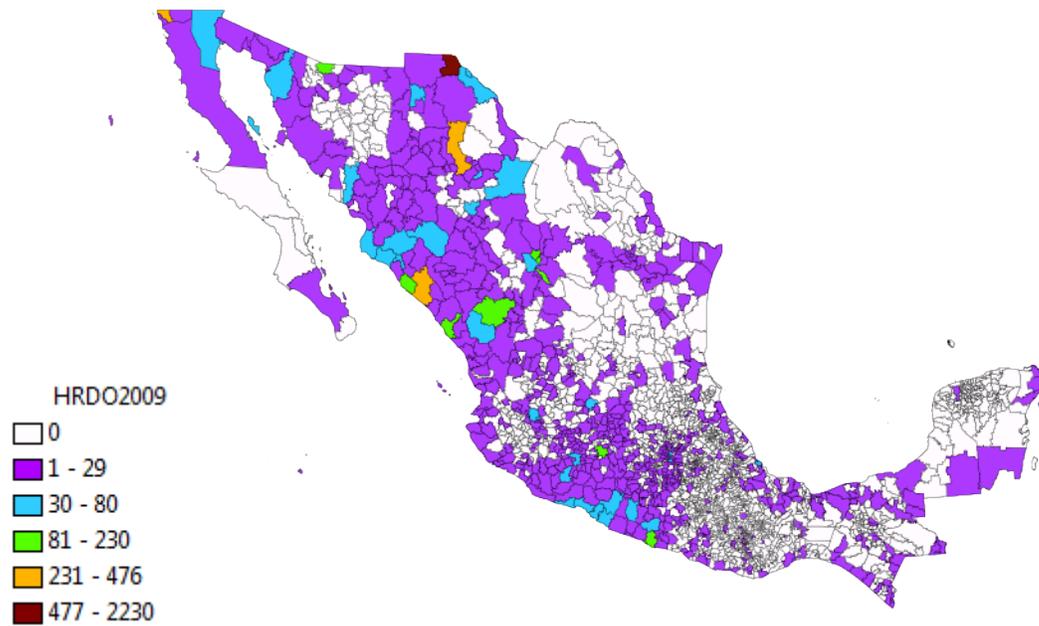


Ilustración 8 Homicidios por crimen organizado 2009

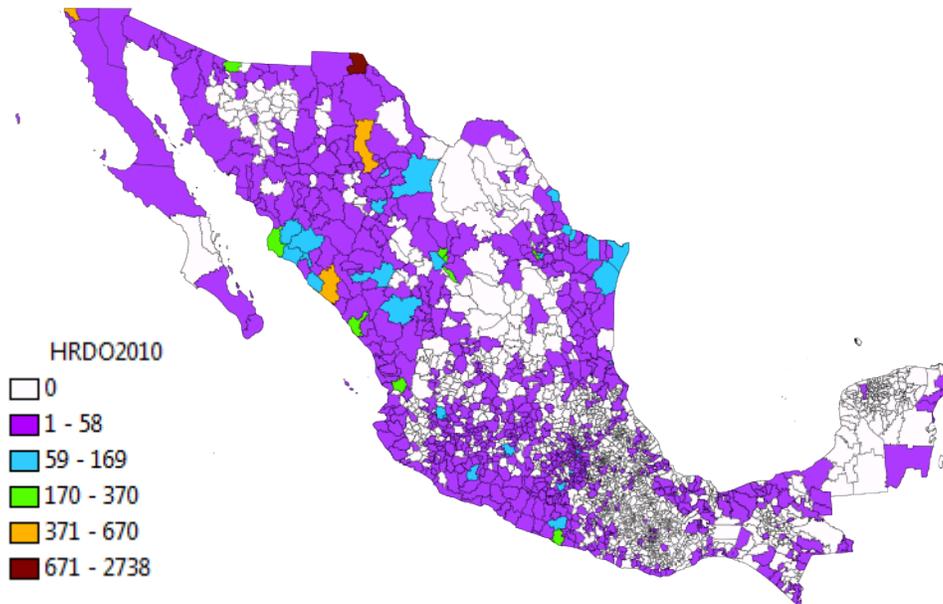


Ilustración 9 Homicidios por crimen organizado 2010

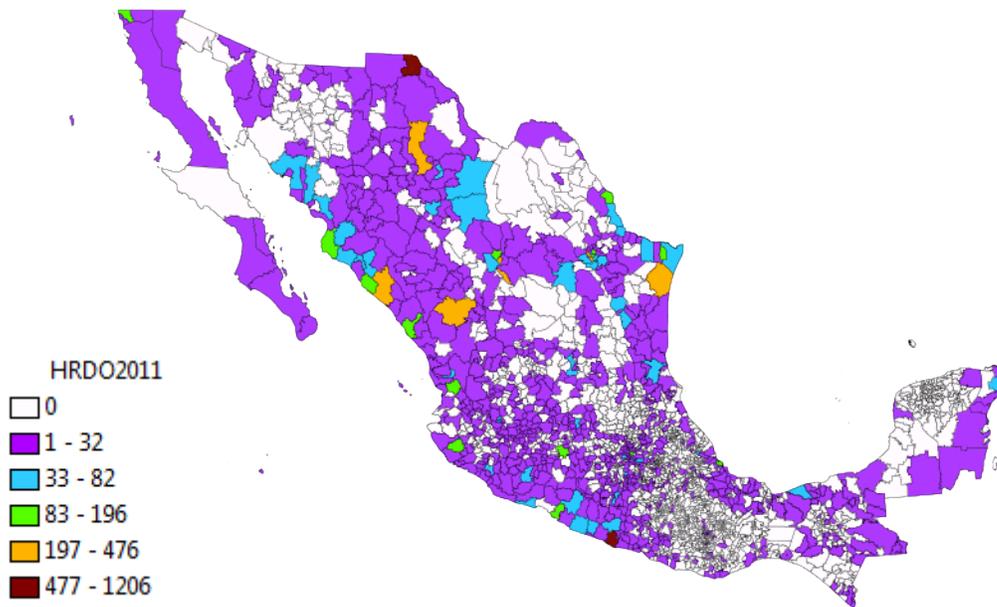


Ilustración 10 Homicidios por crimen organizado 2011 (hasta septiembre)

Entidad	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Total	Porcentaje	Acumulado
Total	62	2826	6837	9614	15273	34612	100%	
Chihuahua	1	244	2118	3345	4427	10135	29.28%	100.04%
Sinaloa	3	426	1084	1059	1815	4387	12.67%	70.76%
Guerrero	12	299	412	879	1137	2739	7.91%	58.08%
Baja California	8	209	779	484	540	2020	5.84%	50.17%
Durango	0	108	276	674	834	1892	5.47%	44.33%
Michoacán	24	328	289	590	520	1751	5.06%	38.87%
México	0	111	364	440	623	1538	4.44%	33.81%
Tamaulipas	0	80	96	90	1209	1475	4.26%	29.36%
Sonora	5	141	252	365	495	1258	3.63%	25.10%
Jalisco	1	70	148	261	593	1073	3.10%	21.47%
Nuevo León	4	130	105	112	620	971	2.81%	18.37%
Coahuila	0	18	78	179	384	659	1.90%	15.56%
Distrito Federal	1	182	144	135	191	653	1.89%	13.66%
Morelos	0	32	48	114	335	529	1.53%	11.77%
Guanajuato	0	51	79	234	152	516	1.49%	10.24%
Nayarit	0	11	28	37	377	453	1.31%	8.75%
Veracruz	1	75	65	133	179	453	1.31%	7.44%
Oaxaca	0	62	121	87	167	437	1.26%	6.13%
Chiapas	0	57	82	88	77	304	0.88%	4.87%
Tabasco	1	27	35	65	73	201	0.58%	3.99%
San Luis Potosí	0	10	34	8	135	187	0.54%	3.41%
Hidalgo	0	43	38	34	52	167	0.48%	2.87%
Aguascalientes	0	37	38	31	46	152	0.44%	2.39%
Quintana Roo	0	26	29	32	64	151	0.44%	1.95%
Colima	0	2	12	33	101	148	0.43%	1.51%
Zacatecas	0	18	25	50	37	130	0.38%	1.09%
Puebla	0	6	22	28	51	107	0.31%	0.71%
Querétaro	0	5	6	13	13	37	0.11%	0.40%
Campeche	0	8	7	6	10	31	0.09%	0.29%
Yucatán	1	4	18	1	2	26	0.08%	0.21%
Baja California Sur	0	6	2	1	10	19	0.05%	0.13%
Tlaxcala	0	0	3	6	4	13	0.04%	

Tabla 7 Muertes vinculadas a la delincuencia organizada según el gobierno federal 2006-2010⁸⁹

⁸⁹ “Base de datos de fallecimientos por presunta rivalidad delincriminal” *Presidencia de la República*, 2011 <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>

3.3 Relaciones institucionales.

México ha transitado por un camino donde la democracia resulta apenas un ejercicio incipiente para una ciudadanía acostumbrada a la imposición de sus gobernantes, desorganizada y centrada en la figura presidencial como instrumento clave para la solución de todo tipo de problemas. Lo que en su momento funcionó como la disciplina corporativa del partido de Estado, con los gobiernos estatales y el conjunto de las instituciones alineadas a la última palabra presidencial ahora se expresa en un juego democrático donde la legitimidad de las instituciones está permanentemente en riesgo dado que en la negociación y el mercado de los votos, se entrecruzan las posturas individuales y no se ha conseguido el necesario consenso institucional entre los distintos grupos que se disputan el poder. El cambio de modelo de Estado de Bienestar por el Neoliberal, que podría ubicarse desde el acceso de Miguel de la Madrid a la presidencia; el proceso de desmantelamiento del modelo corporativista de Estado-Partido impuesto por el PRI que inició, quizá, desde las represiones de 1968⁹⁰; la redistribución de las plazas políticas en el proceso de debilitación del partido de Estado, mismo que promovió las reformas electorales que permitieron al PAN, como primer partido de oposición, gobernar algunos estados de la República por el cambio democrático; forman todos ingredientes de un sistema político que, en su proceso de transformación democrática, que logrado debilitar la figura presidencial antaño todo poderosa, pero también empezó a provocar, como efecto secundario –y en el otro extremo de la vigencia institucional-, el desmantelamiento de los acuerdos

⁹⁰ Uno de los principales mecanismos del modelo corporativista del PRI consistió en la absorción de los movimientos sociales mediante el control político de éstos. Organizaciones como la CROM, la CNOP, CNC, sindicatos, eran modelos de organización dependientes o afiliados al PRI, mediante el cual obtenían recursos para cubrir y cooptar gente a la cual a su vez, se le ofrecían ciertas prebendas mediante un complejo mecanismo de intercambio político, de sobornos, pero también de apoyos sociales para la comunidad. Al respecto, se puede consultar a: Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado, 1920-1994*, FCE, México, 1994. Las manifestaciones estudiantiles de 1968 fueron el primer signo nacional evidente de que el modelo corporativista comenzaba a perder su capacidad de control sobre las masas y ante ello, el gobierno de Díaz Ordaz tomó una decisión que marcó el punto de inflexión histórico para abrir el proceso de transformación democrática que el país aún está por consolidar.

sociales entre los administradores reales de la seguridad y el sistema informal de vida de los mexicanos.



Ilustración 11 Expresión de los acuerdos sociales informales en manta de la Familia Michoacana.⁹¹

Los acuerdos sociales, por su naturaleza tienden a impedir que los incidentes ilegales, que podrían constituirse incluso como un delito, entren bajo la cadena de la procuración e impartición de justicia, es decir, el sistema penal. Esto permitió el crecimiento de los cárteles, pero también el crecimiento de los mercados informales, donde se ofrecen mercancías apócrifas, robadas o que no pagaron los impuestos tasados por el Estado para su acceso al país. La corrupción, el compadrazgo, la falta de visión en concordancia con un bien común, el exceso de individualismo, la ignorancia, son elementos que atraviesan las redes establecidas entre el sistema informal que han generado históricamente estos acuerdos sociales, que, aunque no son exclusivos de México, aquí goza de algunas particularidades. El sistema de justicia supeditado al poder central y su proceso de autonomía sin la transparencia y rendición de cuentas necesaria, dejaron la puerta abierta a la corrupción al eliminarse la figura de autoridad primaria sin haber

⁹¹ Fuente: Crisol Plural

consolidado la fortaleza de las instituciones de justicia, mediante el aseguramiento de la lealtad a la organización, mas que a las personas que la componen, así como la aplicación real de las garantías de justicia a las personas que la requieren. En todo caso, se tiene una justicia clientelar para el que puede pagarla y un modelo de leyes orientado a criminalizar a quien no posee los medios para ello.

Por ese motivo, el grave deterioro que hoy sufren las instituciones encargadas de impartir justicia, de brindar seguridad, de operar el sistema penitenciario, surge como uno de los graves dilemas de la sociedad actual, dilema que se ha manifestado como el combate al crimen organizado. Pero, ¿qué elementos apoyarían esta situación? La delincuencia no fue un gran problema para el México que fue calificado por Mario Vargas Llosa como la “dictadura perfecta”. En la época pos revolucionaria, más bien los problemas que implicaban la inseguridad estaban relacionados con la persecución política de grupos armados y aunque la delincuencia era un problema considerable, en cierta forma, no representaba una amenaza que requiriera la atención de la élite política, más bien estaba supeditada, al control de ésta en el ámbito local, como bien lo ha expuesto Astorga⁹². Sin embargo, el delito de tráfico de drogas ya se desarrollaba como una fuente de ingresos para varias regiones del país, como Sinaloa o Guerrero, donde la producción de marihuana y amapola eran ya el principal producto nacional de exportación de drogas. Existía con el conocimiento de la autoridad local que, como hacía con otros delitos, cobraba sobornos a cambio de permitir el paso de esas mercancías, pues se le daba una importancia similar a, digamos, el paso de ropa de paca o electrodomésticos; sustituyendo el respectivo cobro de impuestos por una “mordida” para pasar más cosas de las permitidas. Además, de alguna manera, este acuerdo permitía que la gente dedicada a esta clase de actividades participara de un mercado, generara ingresos económicos y sobre todo, pudiera

⁹² Cfr. Astorga, Luis, *Op. Cit.*, 2007.

sostener a su familia. Sin embargo, a partir de 1966, luego de la declaración de Nixon que marcó el inicio histórico de la *guerra contra las drogas*; a partir de los setenta, cuando la cocaína se convirtió en un producto de moda entre la sociedad norteamericana, comenzó a fortalecerse el discurso en contra de la inseguridad ocasionada por el consumo de las drogas, por el tráfico de éstas, por la clase de personas que las consumen y las ofertan⁹³. Esto de alguna manera sirvió al presidente Nixon para endurecer el control social en su país, pero también, como efecto, se fue reproduciendo hacia otros países, en la medida que políticamente y económicamente volvió redituable entre los grupos de poder al mostrarse al consumo y tráfico de drogas como una actividad nociva para la salud de las personas, pero sobre todo, como algo inmoral que rompe con las buenas costumbres y pone en riesgo a la sociedad en su conjunto.

En términos efectivos para esa época, el problema era algo estrictamente policial en el cual ocasionalmente se filtraba información sobre la asociación entre traficantes y autoridades. No fue sino hasta los años ochenta y noventa, que la intervención de Estados Unidos se incrementó sobremanera. En esa época se apersonaron en territorio colombiano y mediante la intervención de personal armado y el amplio desarrollo de tareas de inteligencia, detenciones y asesinatos lograron bloquear casi por completo el Caribe, obligando a los cárteles colombianos a empezar a pasar su mercancía por territorio mexicano. Para entonces, los herederos de Quintero y Gallardo gozaban de suficiente estabilidad en sus actividades y poseían una importante cooperación de personal policial, en

⁹³Las restricciones al consumo y tráfico de drogas, databan de las conferencias de la Haya en 1914, la Convención sobre el opio en Viena en 1925, así como de los estatutos de la OMS, creada en 1946. sin embargo, fue hasta esa época que para el gobierno de los Estados Unidos se volvió un asunto dentro de la agenda estatal, en parte para controlar el movimiento *hippie* que tuvo gran impacto político por sus manifestaciones contra la guerra de Vietnam iniciada por EEUU unos años antes a que se declarara esta "guerra". Pero también, por el creciente incremento del consumo de drogas que el mismo movimiento promovía como parte de su filosofía de vida. (Cfr. Husak N., Douglas, *Drogas y derechos*, México, FCE, 2001.

la figura de la policía judicial federal y las policías locales, que más bien, siempre habían testificado este problema, al ser de índole “federal”.

En México, comenzaron a volverse más frecuentes las detenciones de personas por delitos relacionados con las drogas, pero no fue sino hasta 1985, que empezó a hablarse con más frecuencias de los cárteles, de los capos, de su poder y su vestimenta, de una incipiente clase social que emergía con todos sus rituales para ofertarse como un símbolo de riqueza inmediata. La detención de Rafael Caro Quintero en 1985 y la caída del Miguel Ángel Félix Gallardo, simbolizan las primeras cabezas de una hidra, que, pareciera en ocasiones, es infinita, y que, también pareciera, amenaza al Leviatán que permanece sentado sobre un libro donde la justicia, su noción, diverge notablemente de la propuesta por los cárteles de la droga, cabezas más grandes de ese monstruo, pero que en su parte inferior, es alimentado por la población que se beneficia de ello, que lo reproduce con sus pequeñas o grandes violaciones a la ley.

Los Arellano Félix en el cártel de Tijuana, el Chapo Guzmán, en el Cártel de Sinaloa, el “Güero” Palma en el Cártel del Golfo, “el señor de los cielos” en Juárez, son algunos de los que continuaron con el negocio, todos aliados en su momento con diferentes autoridades. Según el reciclaje institucional, los que caen o los que renuncian, los que terminan intercambiando posiciones, tanto aquellos que siendo policías o representantes de alguna autoridad se mudan a la delincuencia o aquellos, que por conveniencias, arrepentimiento o detención, se trasladan de la delincuencia al lado de la autoridad, han ido construyendo una importante relación histórica, donde el crecimiento o caída de algún capo ha obedecido a la protección o caída en desgracia de alguna autoridad para lo cual, México no es la excepción. Veamos algunos ejemplos: En 1989, Estados Unidos invadió Panamá para derrocar al gobierno de Manuel Antonio Noriega, a quien se le acusó, entre varios

otros cargos, de narcotráfico. El 10 de marzo de 2011, fue detenido el alcalde de Columbus, Nuevo México, por estar involucrado en tráfico de drogas y armas. En México en el año 2010, el gobernador Mario Villanueva fue extraditado a Estados Unidos bajo cargos relacionados con el tráfico de drogas a favor del Cártel de Juárez. El 17 de abril de 2011, el gobierno colombiano autoriza la extradición de Walid Makled, narcotraficante cuya fortuna se estimaba superior a los 1200 millones de dólares, amasó en complicidad con varios altos funcionarios y generales del gobierno venezolano a cargo de Hugo Chávez. Como se puede observar, esta es una breve muestra de lo que sucede con el fenómeno del narcotráfico, los casos abundan en todo el mundo y hasta el momento solo evidencian los fuertes vínculos existentes entre miembros del poder político y las *empresas delictivas*.⁹⁴



Ilustración 12 Manta dirigida a Felipe Calderón.⁹⁵

⁹⁴ Caracterizadas así por el embajador de México en Estados, Arturo Sarukhán en su intento por desmarcar a los cárteles de la categoría de *terroristas* que actualmente empieza a atribuírseles a fin de facilitar los recursos, otra vez por parte de Estados Unidos, para incrementar los niveles de seguridad en su frontera, pero también para, en determinado momento, intervenir con mayor fuerza en territorio mexicano. Cfr. "Sarukhán: Narcos actúan como empresarios, no terroristas", *Periódico El Universal*, 12 de abril de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/758746.html>

⁹⁵ Fuente: Crisol Plural

Astorga sostiene que “el poder de los traficantes es inversamente proporcional al del poder político y a la fortaleza o debilidad de las instituciones en un Estado determinado”⁹⁶. Entonces, se podría decir, que en algunas regiones del país, el poder político está totalmente debilitado. Aún cuando las instituciones estatales, por ejemplo, en Tamaulipas, continúan operando los programas políticos de desarrollo social y de salud, es evidente que garantías esenciales como el libre tránsito, se encuentran limitadas y condicionadas por la acción de los grupos organizados, sobre todo de los Zetas. La constante aparición de fosas, las noticias sobre las actividades de reclutamiento forzado mediante el secuestro de autobuses de pasajeros; la ejecución de migrantes, el estallido de coches bomba, los asesinatos de policías, presidentes municipales y hasta un candidato a gobernador, como fue el caso de Emilio Cantú, candidato priísta al gobierno de Tamaulipas en 2010, hablan de la grave situación en que se encuentra la autoridad política para resolver los problemas del Estado, mostrando en los hechos lo que podría ser un cambio en los poderes fácticos contra el poder político, es decir, antes, los poderes fácticos, como el crimen organizado, se consideraban subordinados al poder político, mientras lo que sucede ahora, da la impresión de que el poder político se ha visto doblegado, creando una subordinación de éste los poderes fácticos.

Al respecto, lo que dice Astorga acerca de esta relación es que “en el campo del poder, los traficantes han estado históricamente subordinados al poder político, no han competido con éste ni han intentado hacerlo creando asociaciones o partidos políticos; tampoco han desarrollado una estrategia de ‘infiltración’ de largo alcance para invertir la relación de subordinación”⁹⁷. Es cierto en la medida de que no se ha hecho, hasta el momento, una declaración de guerra directa al gobierno e incluso, grupos como la Familia Michoacana- que en su momento sí lo hicieron-,

⁹⁶ Astorga Luis, *Op. Cit.*, 2007, p. 45

⁹⁷ *Ídem*, p. 54

llegaron a colgar mantas diciendo que su guerra era contra otros cárteles, como el de los Zetas y que ellos respetarían la acción policíaca siempre y cuando dejaran de ser corruptos, sin embargo, también han aparecido mensajes que amenazan al propio presidente de la República, mensajes donde se dice que la Familia es una guerrilla, no narcoterrorismo⁹⁸.

Estos son elementos considerar para abrir la reflexión acerca de si la hipótesis planteada por Astorga en 2007, realmente se cumple a la fecha, en el sentido de que aún no se observa un discurso de confrontación directa para la transformación de las instituciones, es decir, que inviertan directamente la relación de subordinación dicha por el mismo autor, pero resultan preocupantes los signos que anuncian lo contrario. Para profundizar en esta cuestión, será necesario analizar la política del Estado en contra de la delincuencia organizada que se ha aplicado en la última década, análisis que será realizado en el capítulo 4 de la presente investigación.

⁹⁸ Cfr. "Narco mantas en apoyo a la Familia Michoacana", *El blog del narco*, 28 de julio de 2010, <http://www.blogdelnarco.com/search/?q=manta+familia+michoacana>
Cfr. "Amenaza 'La Familia' al presidente Calderón", *Periódico El Ágora*, 14 de diciembre de 2010 <http://www.elagora.com.mx/Amenaza-La-Familia-al-presidente.html>

4. Política de combate a la delincuencia organizada.

En la guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos, México se ha configurado como un país estratégico dada su posición geográfica, la configuración política del problema y la fuente de ingresos que representa para ciertos sectores de la población. Sin embargo, históricamente, este combate se había replegado al ámbito local, con la participación del Ejército en el aseguramiento de grandes cargamentos y de algunos capos de alta jerarquía. Se podría decir que es a partir del escape del Chapo Guzmán de la prisión de Puente Grande en 2001, que hubo un giro en la política al respecto, en atención a la problemática desatada por su intención, la del capo, de hacerse del monopolio del tráfico de drogas en el país con rumbo, principalmente, a Estados Unidos. Pero el incremento de la violencia, así como su reproducción mediática, ocurre hasta el inicio del gobierno del presidente Felipe Calderón, en 2006.

En la investigación realizada por Hal Brands⁹⁹, se establece que el gradual desmantelamiento de la narco corrupción tolerada por el PRI durante buena parte del siglo XX y específicamente en la década 1980-1990, ha forzado que los cárteles resuelvan sus disputas por ellos mismos, ante la pérdida del equilibrio que en ese entonces permitía el control político del narcotráfico, lo que ha dado como

⁹⁹ Brands, Hal, *Mexico's narco-insurgency and U.S counterdrug policy*, Strategic Studies Institute, EE.UU. 2009.

resultado que de la persistencia de 6¹⁰⁰ cárteles de la droga hasta 2005, se haya diversificado el problema hasta tener más de 10 grupos identificados en la actualidad, principalmente como resultado de la escisión provocada por la ruptura entre sus líderes, las diferencias entre integrantes, así como las capturas y muertes ocasionadas por esos elementos, así como por la intervención de las fuerzas del Estado.

2005	2011
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
	Los Matazetas
Cártel de los Beltrán Leyva	La Mano con Ojos
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana (Arellano Félix)
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez Carrillo Fuentes)
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo
	Cártel de los Zetas
Cártel del Milenio	Familia Michoacana
	Caballeros Templarios
Cártel de Guadalajara	Cártel de Jalisco Nueva Generación
	La Resistencia
Cártel de Colima	Cártel del Pacífico Sur
	Cártel Independiente de Acapulco

Tabla 8 Diversificación general de grupos delictivos en México, 2005-2011.¹⁰¹

En este contexto, las amplias transformaciones institucionales que ha sufrido el país en los últimos 20 años, contribuyeron a dismantelar los controles de la clase política a la que Astorga refiere que el narcotráfico se encontraba supeditado. Esto provocó que en la medida que los cárteles del narcotráfico y otros grupos de delictivos fueran encontrando los espacios para reproducirse, las policías prosiguieron en su proceso de decadencia y transformaron sus vínculos con estos grupos. Al no tener un sustento en el control político, muchos agentes empezaron a formar parte del negocio, mediante protección, participación activa, venta de información, hasta tocar los niveles más altos de la clase política. La ideología de

¹⁰⁰ “Siete grandes cárteles de la droga operan en México: PGR” *La crónica de hoy*, 28 de diciembre de 2005.

N. del. A. Al respecto, se revisaron varias notas y no se localiza el séptimo Cártel mencionado.

¹⁰¹ Fuente: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=218320

la corrupción atraviesa el entramado social, permitiendo una relativa aceptación social en estas prácticas gracias a la acumulación de riqueza potencialmente posible en el negocio de la ilegalidad, con su promesa de ascenso inmediato en la escala social.



Ilustración 13 Territorios de organizaciones delictivas en México, septiembre de 2011¹⁰²

La debilitación de la figura presidencial en relación a su autoridad sobre las demás entidades de gobierno, ha permitido también la apertura para la recuperación de los liderazgos locales, que si bien es sano para un modelo democrático maduro, en México también ha servido para reforzar el control territorial por parte de otros grupos que, al dejar de ver una figura poderosa y opresiva y adquirir capacidad de

¹⁰² “El mapa actualizado de los Cárteles de las Drogas. Septiembre de 2011” *Mexicanos al Grito*, México 6 de septiembre de 2011, con información de Stratfor, <http://mexicanosalgrito.wordpress.com/2011/09/06/el-mapa-actualizado-de-los-Cárteles-de-las-drogas-septiembre-2011/>

fuego e incrementar sus asociados, ha aprovechado la debilidad de esas instituciones democráticas para colarse como un miembro activo y capaz de retomar o reordenar los mecanismos de control social informales gracias a su capacidad para generar violencia y temor entre la población.

En el capítulo relativo a las leyes de atención a la inseguridad, se observó que la operación de la ley contra la delincuencia organizada está enmarcada en un esquema muy amplio que permite mantener un modelo de combate armado permanente, pero no detalla, ni incluye, líneas políticas de carácter reconstructor del tejido social que permitan mejorar la interacción entre las diversas políticas que opera el gobierno como elementos que también son transversales a la problemática de la delincuencia organizada. Por ejemplo, la Secretaría de Salud mantiene el programa nacional contra las adicciones, pero no existe un vínculo de carácter permanente en el cuidado de adictos que son detenidos en las agencias ministeriales por hechos relacionados con el consumo, es decir, las agencias ministeriales rara vez saben de los consumidores en datos de salud, así como las autoridades de salud rara vez reciben algún enfermo enviado por la autoridad ministerial como condena por su ilícito. De esta manera, un delito que podría alcanzar el estatus de narcomenudeo por la cantidad, podría condenar a un adicto que sólo requería esa droga para su consumo personal, de forma tal que puede terminar por construirse un castigo penal, -que además es el único que marca la ley-, cuando en realidad se requiere una terapia de rehabilitación, sobre la cual, el Estado carece del control de las personas que ahí se tratan.

Elementos de investigación como: tiempos de tratamiento, reingresos, lesiones, cicatrices, son de gran utilidad para identificar métodos y políticas más apropiadas. La fusión entre las bases de datos en parámetros clave como los mencionados, puede ayudar a redimensionar el problema. De esta manera, mediante el acuerdo

entre agencias de gobierno, se podrían ofrecer aproximaciones más específicas para una de tantas ramas en juego. Pero esa es una mera aproximación a la complejidad de la delincuencia organizada y su tratamiento desde la óptica de una política pública.

La delincuencia organizada es un fenómeno que atraviesa a la sociedad mexicana en todos sus niveles. La delincuencia organizada, caracterizada en la ley como la asociación de tres o más personas para cometer actividades delictivas podría incluir a casi cualquier persona. La piratería, el robo de vehículos, la venta de mercancía robada, todos son comportamientos fácilmente clasificables como de delincuencia organizada, incluso los robos a casa habitación, podrían entrar dentro de ello, siempre y cuando se dieran más de una vez, con la cantidad mínima de personas requeridas por la LFCDO. La venta de drogas es el delito de delincuencia organizada más grave, según los recursos y los esfuerzos desplegados por la autoridad para retenerlo, esfuerzos que difícilmente se pueden comprender desde una perspectiva histórica, o relacionándola únicamente con la política al respecto.

La necesidad de un estudio de las acciones desplegadas por el gobierno federal en materia de delincuencia organizada surge entonces como un objetivo a trazar por parte de las autoridades para la verificación de los resultados que tales acciones han dejado, no sólo para valorar si se marcha por el camino adecuado sino también para comprender los elementos que afectan la políticas públicas elegida para la solución del problema de la inseguridad.

4.1 Programa de seguridad pública.

A la fecha el Estado Mexicano ha echado mano de diversos cambios a las leyes a fin de dotar de las capacidades jurídicas necesarias a los cuerpos de seguridad, pero sobre todo, ha tomado como eje principal de acción el endurecimiento de las penas como un método de intimidación a los delincuentes; se ha centrado en el reforzamiento de los esquemas tradicionales de seguridad como: armamento, contratación de más elementos, incremento de la presencia de fuerzas armadas en las zonas en conflicto y la depuración de personal no apto, sobre todo por sus vínculos con el crimen local y organizado. Se podría decir que, esas son las medidas principales de política pública impulsadas en los últimos años. Al respecto, el Programa Nacional para el control de drogas 2001-2006, plantea que:

La especialización del personal que atiende el problema de las drogas y la delincuencia organizada es sin duda el planteamiento estratégico de mayor alcance para la consecución de las metas propuestas. La depuración, capacitación y actualización del personal dedicado a la procuración de justicia constituyen la base para la conformación de cuadros gubernamentales en el análisis y seguimiento de información, así como la ejecución de acciones¹⁰³ y también dice que es necesario revisar, evaluar y actualizar permanentemente la legislación, ya que constituye una estrategia privilegiada que permite acciones más eficientes en el combate al narcotráfico, la delincuencia organizada y los delitos conexos, desde una perspectiva integral¹⁰⁴

Como se puede observar, la preocupación a principios del sexenio de Vicente Fox, no ha cambiado sobre manera en comparación con los lineamientos propuestos en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia¹⁰⁵, pues en ella se propone seguir la depuración policial, continuar con la capacitación

¹⁰³ Procuraduría General de la República. *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006* Primera edición. México, 2002. p. 93

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 94

¹⁰⁵ Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, México, 7 de marzo de 2007. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf

y especialización de elementos así como la actualización de la legislación, como se puede observar en la propuesta de Ley de Seguridad Nacional que se encuentra en proceso de dictamen.

A diferencia del programa propuesto en el programa de Vicente Fox, la estrategia del gobierno de Calderón detalla con más precisión las acciones que se busca concretar. Está dividida en 8 ejes de acción, que se mencionan a continuación:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia.
2. Operación policial
3. Prevención del delito y participación ciudadana.
4. Desarrollo institucional.
5. Sistema penitenciario.
6. Combate a la corrupción.
7. Tecnología. Plataforma México.
8. Indicadores de medición establecidos por la sociedad civil.

El objetivo general de esta estrategia se podría resumir en la creación de una policía homologada en cuanto a capacitación, capacidad de reacción, con estándares de calidad en su operación, coordinada en los niveles estatal y municipal bajo la figura de un mando único, basada en información que permita concentrar los datos necesarios para el combate a la delincuencia, bajo el acceso que Plataforma México permita en sus políticas operativas.

La estrategia de seguridad pública federal está basada en el Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2008. Ahí se sostiene que:

El actual sistema de justicia concentra en la figura del Ministerio Público la autoridad para investigar los delitos, con el auxilio de una policía bajo su conducción. En la práctica, la actuación policial está limitada al cumplimiento de las instrucciones que recibe, en detrimento del despliegue de sus capacidades de investigación y de la obtención de evidencias que contribuyan a dar mayor certeza al procesamiento judicial de los inculpados y, por tanto, a la sanción del delito.

Este modelo ha sido rebasado por los fenómenos delictivos actuales y sus limitaciones generan desencanto y escepticismo en la ciudadanía. En la medida en que la responsabilidad de la investigación siga recayendo en uno solo de los actores, y el otro no tenga autonomía técnica, funcional y administrativa para agotar las posibilidades de la investigación, las capacidades del Estado para sancionar -y aún prevenir- el delito seguirán limitadas y por debajo de las demandas nacionales de seguridad pública y procuración de justicia.¹⁰⁶

En este programa, se reconoce que la delincuencia es un fenómeno que no se encuentra aislado de la dinámica social y que obedece en parte a la falta de oportunidades existentes para tener ingresos por vías legales. Se identifica que la delincuencia tiene un factor importante en el desgaste de la confianza ciudadana en las instituciones del Estado y que la corrupción policial ocurre en un “círculo vicioso [que] obstruye la capacidad institucional de renovación” donde la “baja estima social de la función policial inhibe la iniciativa de profesionalización entre los elementos en activo”¹⁰⁷. De esta manera, lo que se puede observar en la operación de las políticas previstas en este programa, así como en la estrategia de cómo en la estrategia de combate a la delincuencia, indica que a la fecha se han contratado y capacitado a más de 10 mil policías, que la Secretaría de Seguridad Pública se reorganizó en su estructura orgánica y ahora se le ha dado una mayor importancia a las tareas de inteligencia.

Sin embargo, desde el proceso de desmantelamiento descrito por Brands, la estructura de seguridad pública ha quedado sometida a un cambio permanente

¹⁰⁶ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, México, 28 de enero de 2008, p. 15 Disponible en:

<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/304378//archivo>

¹⁰⁷ *Ibidem*. p. 16

que le ha impedido encontrar los resultados necesarios para mantener el orden y la paz pública. Esta presión se debe a que por una parte, la fuerza política que podría apoyarle en determinados actos se ha disminuido y por la otra, el poderío económico, armado y de penetración organizacional desplegado por los distintos grupos de delincuencia organizada se ha incrementado. La estela de corrupción que impera en la imagen de la policía ante la ciudadanía, los fracasos de operativos publicitados en medios de comunicación, la carencia de protocolos institucionales válidos y respetables, la capacitación y las diferencias salariales, así como la desorganización burocrática interna son elementos que han forzado la intervención de las fuerzas armadas gracias a su contribución para el crecimiento de la delincuencia organizada. Ése fue el error del presidente Calderón. En su valoración para lanzar una ofensiva masiva contra los cárteles de la droga no consideró esas deficiencias que han debido quedar para resolverse sobre la marcha con la consecuente cantidad de errores cometidos en la integración de una política nacional de inseguridad.

En un análisis del *Strategic Studies Institute (SSI)*, para la política interna de Estados Unidos se propone:

1. *Enhance federal support to local law enforcement. [...]*
2. *Develop and disseminate better intelligence. [...]*
3. *Support community knowledge-sharing of counter-gang strategies. [...]*
4. *Reduce the level of illicit drug use in the United States, and therefore the market for illegal drugs that enriches cartels. [...]*
5. *Begin a consistent, long-term national campaign to reduce the attractiveness of gang culture, including illegal drug use, to American teenagers. [...]*
6. *Fight gangs in schools. [...]*
7. *Reform immigration policies. [...]*
8. *Reform prisons.*¹⁰⁸

¹⁰⁸ Manwaring, Max G., *Emisphere security environment: the mexican zetas and other private armies*, Strategic Studies Institute (SSI), E.U.A. 2009, p. 54-60

Trad.: 1. Mejorar apoyo federal a gobiernos locales.

2. Desarrollar y diseminar mejor información de inteligencia.

Estas acciones contrastan con las políticas mexicanas adoptadas debido a que su cumplimiento requiere de organizaciones más desarrolladas en el sentido de armonización operativa, en las metas que disponen los analistas norteamericanos. Pero tienen varios puntos en común, como el reforzamiento de las leyes, el incremento del conocimiento público del problema de la delincuencia y las reformas a las prisiones. En la siguiente tabla, se presenta un breve resumen de lo impulsado por la estrategia calderonista y los problemas enfrentados para lograr resultados. Se debe hacer notar que el contenido se refiere a un nivel de análisis interno y no contabiliza directamente los resultados de su política.

-
3. Apoyar el conocimiento comunitario sobre la delincuencia mediante el intercambio de sobre actividades delictivas organizadas.
 4. Reducir el consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos, así como los mercados ilegales de éstas, que enriquecen a los Cárteles y las mafias.
 5. Empezar una campaña nacional de carácter permanente, que reduzca los elementos atractivos de la participación en pandillas, en el consumo de drogas, dirigida a menores de adolescentes
 6. Combatir pandillerismo en las escuelas.
 7. Reforma a las políticas migratorias.
 8. Reforma en prisiones

		Problemas para lograr resultados				
		Intereses particulares	Capacidades y habilidades diferenciadas	Leyes desiguales		
		Corrupción, falta de autoridad moral	Equipamiento diferenciado, integración coordinada,	Protocolos operativos no homologados, falta de		
		Baja confianza ciudadana	Integración organizacional, coordinación,	Protocolos operativos no homologados, falta de		
		Distorsión con respecto a las acciones internas propias de la educación	Presupuesto limitado, falta de programa integral de apropiación de los mismos	Intereses sociales divergentes, demandas poco realistas.		
		No proceso de rehabilitación	Alto grado de hacinamiento	Colusión autoridades-reclusos		
		Rotación de personal al narco, no seguimiento investigación a expulsados	Problemas para respetar el mando, falta de conocimiento del territorio, ruptura de acuerdos sociales previos	Carencia de formación en cuanto a problemática de organización interna, apropiación de valores		
		Insuficientes recursos para el acceso a la totalidad de los elementos	Dispersión en la cantidad de focos rojos a considerar, infiltración	Habilidades de investigación e inteligencia		
		Acceso diferenciado según criterios de validación de la autoridad que desea obtener datos	Desorganización en la integración de los datos	Diferencias entre legislaciones locales respecto a la caracterización delictiva		
		metodologías divergentes y basadas en criterios parciales				
		Acciones				
		Operativos conjuntos 3 niveles de gobierno	Uniformación de criterios, protocolos de actuación	Iniciativas legales de colaboración		
		Capacitación y mejora de salarios	Despliegue territorial, equipamiento	Incremento personal operativo		
		Salud sólo sin drogas	Recuperación de espacios públicos	Diálogos por la seguridad, creación de provictima		
		Incremento de cárceles de máxima seguridad	Rotación de personal de custodia	Implementación de juicios orales		
		Depuración cuerpos policíacos de los tres niveles	Estrategia de unificación de mandos	Controles de confianza		
		Unificación de tecnologías de acceso de la información	Homologación de criterios e acceso, organización y términos de la información	Acceso diferenciado según criterios de validación de la autoridad que desea obtener datos		
		Evaluación del desempeño policial	Base de datos de víctimas del delito	Compromisos por la inseguridad		

Ilustración 14 Acciones y problemáticas en la estrategia de combate al delito del programa de seguridad pública federal 2007-2012.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Fuente: elaboración propia.

4.2 La operación de la política.

Augusto Sánchez,¹¹⁰ considera que las instituciones nacionales de seguridad pública no se encuentran organizadas debido a la oposición de los grupos de poder en las entidades federativas, pues los Estados se niegan a la realización de un diagnóstico que permita identificar la manera en que internamente tratan la problemática policial. Al respecto, aduce la posibilidad de que la información que las entidades y los municipios entregan a la Federación puede estar manipulada o incompleta, lo cual, desde la experiencia personal resulta ser bastante cierto. Por ejemplo, en Tabasco, antes de 2007, el delito de secuestro no estaba caracterizado así jurídicamente, por lo que, técnicamente, no había secuestros ahí, pero la realidad era otra y a partir de que se caracterizó ese delito, la cifra ha crecido aceleradamente, lo que da cuenta de la existencia de ese comportamiento en el estado y que no era reportado de forma real a nivel federal. Argumenta que la manera de reconstruir la “universal inclusión” es crear un cuerpo policial de élite que quede fuera de los intereses de poder y que opere a nivel nacional para integrar el espíritu de cuerpo en todos los niveles de autoridad disponibles. Refiere que la Policía Federal Preventiva podría tener esa capacidad, pues a la fecha en que fue publicado el documento, estaba integrada por distintos sectores provenientes de distintas corporaciones que la penetraron con sus propios intereses, impidiendo la creación de esa idea de cuerpo. Actualmente, esa propuesta se podría empatar con la creación de la policía de mando único que se ha estado impulsando desde el Ejecutivo Federal. Esta policía, en los hechos, reemplaza a los mandos locales y crea un solo responsable estatal de seguridad, integrando a las policías municipales como parte de un solo cuerpo, con la meta

¹¹⁰ Cfr. Sánchez Sandoval, 2007, *Op. Cit.*

de lograr capacitación, salarios, procedimientos y reglas homologadas bajo la misma lógica de operación.

El informe de la Oficina contra la Droga y el Delito del año 2006, se plantea en el sentido de que la nueva dinámica nacional implica la migración del poder de la seguridad nacional y la soberanía estatal hacia adversarios no pertenecientes al Estado, en la creación de organizaciones militarizadas privadas, no tradicionales y bajo un esquema celular. En dicho informe, también se argumenta que esta “violencia privatizada” tiende a incluir una mezcla compleja y enigmática de Organizaciones Delictivas Transnacionales (ODT), organizaciones militares privadas, como los Zetas, y otras pandillas que refuerzan a los cárteles como los Aztecas, los Negros o los Pelones. También menciona a los grupos mercenarios, como las maras centroamericanas, los kaibiles, entre otros¹¹¹. Ante este escenario, el gobierno mexicano en su momento observó que ya no era posible mantener el modelo de atención limitado al decomiso y la detención ocasional de un líder, que predominó hasta el gobierno de Vicente Fox.

La política pública seguida por Felipe Calderón se ha encontrado precisamente con que, a la salida de Vicente Fox, estos grupos ya contaban con la capacidad de operación suficiente como para desafiar las leyes y las autoridades locales y federales. La solución no pudo ser otra sino iniciar la confrontación directa contra esos grupos debido al abierto posicionamiento de éstos en cuanto a su facilidad para hacerse del control efectivo de la violencia en territorios completos de la República. En 2006, Chihuahua y Michoacán se manifestaron como los más graves debido a la confrontación abierta iniciada por los cárteles de Juárez y del Pacífico por el control de Ciudad Juárez y en el caso de Michoacán, el surgimiento

¹¹¹ Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito. *2006 Informe mundial sobre las drogas Vol. 1*, Pp.54-60

de la Empresa, como semilla de la Familia Michoacana y su escisión, los Caballeros Templarios.

La solución consistió en el despliegue de la Operación Conjunta Chihuahua y el Operativo Conjunto Michoacán, siendo precisamente éste, el que materializa en un principio a la política federal establecida por el presidente Calderón durante su sexenio.

El tráfico de armas ha sido un factor determinante para las decisiones tomadas en el sexenio de Calderón. Mientras, según datos de la PGR, 8 de cada diez armas decomisadas provienen de Estados Unidos y entre 1995 y 2009 se ha registrado el aseguramiento de 131 mil armas. En relación a una encuesta hecha en 2004 por una organización suiza (Small Arms Survey) México tenía un circulante superior a los 15 millones de armas, del cual, 85% era ilegal.¹¹² De acuerdo a la misma encuesta, para 2008, México importó alrededor de 28 millones de dólares en armas ilegales y 37 millones de dólares en armamento autorizado¹¹³. Mientras, en 2005 el nivel de importación de armas ilegales era equivalente a 18 millones de dólares, lo que significa un incremento del 64% en sólo tres años. Pero tendría que verificarse si es un resultado de la política de Calderón, o bien obedece a la dinámica propia de los grupos criminales manifestada en la guerra que existe entre ellos.

¹¹² Sandoval Alarcón, Francisco. “10 puntos sobre el tráfico de armas entre EU y México”, *Animal Político*, México, 10 de marzo de 2011 <http://www.animalpolitico.com/2011/03/10-puntos-sobre-el-trafico-de-armas-entre-eu-y-mexico/>

¹¹³ *Small Arms Survey 2011: States of Security Anexos 1.1. y 1.2*, Pp.5 y 14 <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-01-Annexes-1.1-1.2-EN.pdf>

Los operativos iniciados en 2006 en Michoacán y luego en Chihuahua tuvieron por objeto dismantlar a los grupos más poderosos que ahí operan. Básicamente, consistió en el despliegue de elementos militares y federales para incrementar la presencia de la autoridad y con ello intentar la disuasión de tales grupos. Esto surgió como una respuesta al incremento de la violencia visto en ambos estados, como producto de las confrontaciones entre los distintos grupos descritos en el informe de la ONU.



Ilustración 15 Operativo Conjunto Michoacán.¹¹⁴

Desde entonces el Ejército y la Marina han tomado el control de esta situación y aún cuando no cuentan con los argumentos jurídicos necesarios para actuar, han sido desplegados en diversas áreas del territorio para asumir el control de la lucha contra la delincuencia organizada, diversificando los métodos de operación del

¹¹⁴ Fuente: ADNpolítico.com

Estado ante este fenómeno, incrementando en consecuencia, el número de detenciones, de decomisos y de bajas tanto de la delincuencia organizada, como de los cuerpos armados del estado, así como de la población civil.

Sin embargo, algo que no está considerado ni documentado públicamente es la intervención del ejército y la marina en la sustitución práctica de diversos cuerpos de policía municipal, como ha ocurrido en varios municipios como Ciudad Juárez, Chihuahua, Reynosa, Tampico en Tamaulipas, o en otros municipios de Michoacán, o Nuevo León, donde los operativos como el llamado Operativo Conjunto Michoacán, el Operativo Conjunto Chihuahua, han significado el reemplazo de las fuerzas municipales por mandos de origen militar, bajo la lógica o creencia de que éstos son más difíciles de corromper así como la posibilidad que tienen de dotar de una mayor disciplina a los cuerpos de policía municipal.

Se puede entonces observar que el Estado ha buscado combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada mediante la creación y reforma de leyes que le permitan actuar a las autoridades en un marco de Estado de derecho. Sin embargo, aún cuando el espíritu de tales leyes contenga esos parámetros, resultan reactivas ante el problema, limitadas y contradictorias. Los reglamentos derivados para el trabajo policial, así como sus propias estructuras orgánicas, se encuentran en un proceso de inestabilidad derivada de los embates del crimen organizado y de la debilidad en que se encuentra el Estado dado el proceso de transformación de la lógica operativa de sus fuerzas de seguridad.

Existen graves inconsistencias entre lo permitido por la ley y los actos de autoridad, lo cual va en deterioro de la capacidad y legitimidad del Estado ante la sociedad. Es necesario someter este problema a un profundo análisis que, desde

la perspectiva jurídica, como herramienta para las soluciones políticas, permita modificar esta situación, dada la grave crisis de Estado que actualmente estamos sufriendo. Pero sin lograr el resultado final de la política: erradicar el tráfico y el consumo de drogas, lo cual coloca a la autoridad entre la espada y la pared ante un conflicto que no se calculó de la manera más apropiada.

4.3 Los resultados

Es necesario destacar que la policía, sobre todo la policía federal, ha estado sometida al proceso de transformación mencionado desde hace más de una década, baste mencionar que la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad en 1984, por los profundos problemas de corrupción que salieron a la luz con la muerte periodista Manuel Buendía¹¹⁵, el posterior cambio de policía judicial a Agencia Federal de Investigación en durante el gobierno de Vicente Fox, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en el mismo sexenio y los diferentes cambios de estructura en el interior de la propia Secretaría (de policía federal preventiva a policía federal), son parte de ese proceso, donde aún no se alcanza a consolidar un modelo de operación que sea confiable. Si a esto añadimos las dificultades propias de las policías estatales y municipales, que en el presente sexenio quedaron sometidas al escrutinio y vigilancia por parte de miembros de las fuerzas armadas como un proceso de depuración y modificación de las añejas dinámicas de corrupción, se puede considerar que la debilidad mencionada apenas forma uno solo de los aspectos que requieren modificarse con el tiempo y acciones encaminadas a mejorar los protocolos y procedimientos policiales en la profesionalización de una policía, que, como nunca antes en la historia del país, quizás desde los hechos trágicos de 1968, había sido sometida a

¹¹⁵ Herrera Cornejo, Arturo, "Aparatos de seguridad y delincuencia", *Periódico el Cambio de Michoacán*, México, 4 de enero de 2007

tales cambios, en un entorno donde la delincuencia organizada ha adquirido mucho poder, no sólo mediante la corrupción de elementos de todos los niveles operativos en materia de seguridad, sino que incluso ha ganado cierta legitimidad en determinados grupos sociales, que observan su participación en ella, como un medio rápido de adquirir bienes y riqueza.

La forma en que la delincuencia ha evolucionado obliga a los cuerpos de seguridad a cambiar los métodos de contención de la violencia. Los esfuerzos por modificar la inercia de un comportamiento de raíces históricas han significado un enorme incremento en los recursos que reciben las agencias de seguridad.

De acuerdo a la información publicada por Arturo Arango en su análisis del gasto en seguridad, el porcentaje de crecimiento en gasto acumulado para el periodo 2001-2010 es de más de 125% para un crecimiento de más de 7 mil millones en 2001 a más de 30 mil millones en 2010¹¹⁶, lo cual significa que de cada 100 pesos gastados en seguridad en 2001 ahora se gastan 457 pesos para el mismo rubro. Las críticas al respecto podrían recibir distintas lecturas, como invertir ese dinero en educación, o destinarlo a proyectos de carácter cultural, sin embargo, algo que es visible es que para el Estado resulta muy complejo cumplir, sin la inversión en éstos. Es más, si consideramos la cantidad que tienen disponible los cárteles para ejercer, incluso el presupuesto luce reducido, cuando se ha hecho mención de los gastos en armas de los cárteles, mismos que les han significado la introducción de más de 15 mil armas al territorio nacional.

¹¹⁶ Bergman, Marcelo y Arango, Arturo “Mucho gasto y resultados inciertos. El creciente costo de nuestra Policía Federal” *Serie: El uso y abuso de los recursos públicos, cuaderno de debate núm. 11* Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), octubre de 2011, www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm

Aunado a ello, algunos de los problemas con que se ha enfrentado la Secretaría de Seguridad Pública se pueden observar en:

- Elevada rotación de personal dedicado a tareas de seguridad.
- Cooptación de personal por el crimen organizado.
- Necesidad de sustitución de elementos corruptos.
- Modelo centrado en la erradicación.
- Uso del ejército para tareas de seguridad interna.
- Cumplimiento de cuotas de servicio mediante la extorsión a la ciudadanía.
- Mercado de plazas estratégicas al mejor postor.
- Violaciones a los derechos humanos y las garantías individuales.

Los problemas listados están directamente relacionados con la operación de la política pública y forman parte de la cultura organizacional que se pretende modificar mediante la implementación del modelo de policía de mando único.

El modelo de mando único pretende agrupar a todas las policías municipales y estatales en un solo cuerpo con cierta independencia a nivel de operación estatal, pero coordinado con los mandos federales. Su principal objetivo es homologar: criterios de operación, capacitación de personal, uniformes, salarios y equipamiento. Considerando el estado de fuerza actual, que se calcula en alrededor de 400 mil elementos sumando a todos los cuerpos policiales, que son más de 2000 en el país, todos con distintos grados de conocimiento, operatividad y personal disponible, se muestra como una tarea difícil de lograr en solo un sexenio. Si agregamos los intereses particulares dominantes por cada zona y territorio con predominancia de algún Cártel, o peor aún, con la disputa abierta entre algunos de ellos, se puede observar la complejidad de una tarea que pretende transformar los contenidos de los cuerpos policiales.

Básicamente, se pueden seguir las líneas de trabajo aplicadas por Calderón de la siguiente manera si reproducimos las estrategias descritas en el Programa Nacional de Seguridad Pública:

a. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia

Impulso del modelo de mando único a través del reemplazo temporal de los secretarios de seguridad pública de origen militar, marina o policía federal. Al respecto, Ernesto López Portillo, director del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) señala que actualmente,

mandos militares ocupan las secretarías de Seguridad Pública de 12 estados y las direcciones de Policía Estatal en tres entidades (Chihuahua, Coahuila y Colima), además de que dos egresados de la Marina están al frente de la seguridad de Quintana Roo (vicealmirante Miguel Ángel Ramos Leal) y el Distrito Federal (contralmirante médico Manuel Mondragón y Kalb). El común denominador es que registran altos índices de violencia asociada con el crimen organizado.

En paralelo, militares —en su mayoría generales, coroneles y capitanes— dirigen las labores de vigilancia en municipios y ciudades disputadas por los cárteles de la droga y donde han fincado sus zonas de producción, cultivo, almacenamiento, distribución y comercialización, incluso de financiamiento y tránsito hacia zonas de consumo.

Así, las secretarías de Seguridad Pública, y en muchos casos sus principales instituciones y corporaciones policiales, son comandadas por militares en al menos 25 estados, incluidos los de más actividad criminal por la presencia del narcotráfico, como Baja California, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Coahuila, Veracruz, Nuevo León y Guanajuato.

También ocupan los principales cargos en municipios en los que operan con más intensidad las bandas de secuestradores, extorsionadores, asaltantes y narcotraficantes, como Ciudad Juárez, Acapulco, Zapopan,

Monterrey, Culiacán, Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Torreón y Cancún.¹¹⁷

Al respecto, el secretario de seguridad pública, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el día 10 de octubre de 2011, mencionó que la policía actualmente tiene un déficit de 1,200 millones de pesos derivado de las diferencias salariales existentes entre los diversos cuerpos policiales. Aunado a ello, 42% de la fuerza policial del país, es de carácter municipal y no están capacitadas ni facultadas para combatir el delito, sino para marcar faltas administrativas¹¹⁸. Estos son sólo dos ejemplos de la situación que, históricamente, ha facilitado el debilitamiento de la figura de autoridad que tenemos en el país.

b. Operación policial

Los operativos conjuntos iniciados en Michoacán y Chihuahua a principios del sexenio de Calderón, significaron la transferencia del mando de la estrategia contra el narco en la Secretaría de la Defensa, en la de Marina y en la Secretaría de Seguridad Pública Federal, quitando definitivamente el control de esta asignación a la Procuraduría General de la República, que ha protagonizado varios escándalos de averiguaciones fracasadas por la dificultad para integrar investigaciones judiciales apropiadas para el sistema de justicia, sin contar la corrupción que ha sido su flanco débil desde hace varios años.

La finalidad de estos operativos fue controlar la violencia extrema, inaugurada en Michoacán con el caso de las cabezas humanas arrojadas al interior de un centro nocturno. Posterior a ello, entre los miles de ejecuciones que empezaron a ser registradas, destaca, por ejemplo, el hallazgo de 12 cadáveres en un cruce

¹¹⁷ Galán, Marcelo, "Militares a cargo de las seguridad en 17 entidades", *El Universal*, México, 28 de febrero de 2011.

¹¹⁸ "Por bajos salarios, la policía es corrupta", *AP*, SDPnoticias.com, 10 de octubre de 2012.

carretero el 14 de julio de 2007¹¹⁹, que resultaron ser policías federales en activo, mismos que fueron secuestrados por un comando de la familia michoacana después de un operativo en el cual se logró la captura de un alto mando del grupo. Ellos murieron porque su jefe les ordenó quedarse hospedados en el mismo lugar donde durmieron antes del operativo, permitiendo su localización y captura en un claro error atribuible a las capacidades de inteligencia policial que se han ido desarrollando al interior de la Secretaría.

Desde entonces, se han enviado más elementos en distintos momentos temporales a Estados como: Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Veracruz, dado el clima de violencia que ha ido tomando poco a poco las principales plazas públicas del país, forzando el desarrollo de tácticas de combate urbano, que a la fecha han dado resultados, pero insuficientes. Los policías han tenido que aprender sobre la marcha, a modificar sus esquemas tradicionales de operación, integrando funcionalidades propias de la disciplina militar, pero también para el desarrollo de tareas de inteligencia policial y vigilancia. Según datos de la propia Secretaría, para 2009 se realizaron “14 operativos conjuntos planeados con criterio regional para prevenir, y combatir el delito a través de acciones de inteligencia contra el crimen organizado, narcotráfico, secuestro, tráfico de armas y personas, entre otros delitos.”¹²⁰

Para reafirmar los contenidos de la operación, la Secretaría publicó el Manual de Actuación Policial que pretende homologar los procedimientos de trabajo de todas las policías del país en la descripción de procesos como: patrullaje, atención de emergencias, revisión, detención, cumplimiento de mandamientos, investigación, intervención policial, proximidad social, entre otras¹²¹.

¹¹⁹ González, María de la Luz, “La Familia’ ejecuta 16 policías federales en 4 días”, *El Universal*, México, 15 de julio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169701.html>

¹²⁰ Secretaría de Seguridad Pública, 3º *Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, 2009, p. 27

¹²¹ Secretaría de Seguridad Pública, *Informe de labores 2007*, SNSP, México, 2007, p. 71

Cabe observar entonces las dificultades para capacitar a la totalidad del personal, conservarlo y evitar que se integre a las filas del crimen organizado. Es un proceso que tomará años en mostrar los resultados esperados, que en lo inmediato es el control de la violencia entre bandas, pero en lo particular lo que se pretende es lograr una policía confiable, organizada y capacitada para emprender las tareas que actualmente realizan ejército y marina. En ese sentido, Max Mangwaring explica que a partir de que se desplegó a las fuerzas armadas en la guerra contra los cárteles de la droga, ésta no ha costado nada más miles de vidas, sino que también se ha convertido en un grave reto para las autoridades mexicanas que tienen que buscar y eliminar agentes corruptos, así como incrementar los niveles de organización y mantenimiento de sus estructuras debido a que, cuando se inició este conflicto, prácticamente todas las fuerzas armadas tenían poco o ningún entrenamiento en técnicas de contrainsurgencia así como la forma en que éstas pueden ser aplicadas contra los cárteles. Siguiendo al mismo autor, esto ha conseguido resultados mixtos pero le ha dado tiempo al gobierno de entrenar y recapacitar a grupos de fuerzas especiales¹²².

c. Prevención del delito y participación ciudadana

La acción más visible desarrollada en este tema, ha sido la convocatoria del presidente Calderón a diversos grupos de interés para reconocer y mostrar los resultados generados por el combate a la delincuencia organizada. Estos diálogos sentaron a la mesa a ciudadanos que han sido víctimas de la violencia en carne propia o en sus familiares, que han sido asesinados o desaparecidos en medio de la espiral de violencia que sufre el país. Sin embargo, esto no es nuevo, desde la realización de foros de seguridad, las reuniones en la Conferencia Nacional de Gobernadores, la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, la participación de diversas organizaciones en el diálogo permanente

¹²² Max G. Manwaring, *Op. Cit.*, Pp.15 y 16

que sostienen grupos como México Unido Contra la Delincuencia, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México S.O.S. y distintos líderes sociales creados a partir del sufrimiento de alguna tragedia, han entablado diversos encuentros que han dado como resultado a la fecha la publicación de las reformas federales a la ley de secuestros, así como la creación de la Procuraduría de Atención a Víctimas, inaugurada por Felipe Calderón en octubre de 2011.

Existen más de 74 compromisos firmados en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, entre los cuales destacan: transparentar el ejercicio del poder judicial y sus órganos, la ley general contra el secuestro (publicada el 30 de noviembre de 2010), la depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad, la replicación de los controles de confianza, el sistema único de información contra la delincuencia organizada (Plataforma México), un programa permanente de capacitación y desarrollo policial, entre otros.

Sin embargo, la situación entre el gobierno federal y los grupos de interés que participan en la exigencia de más seguridad, resulta compleja y asoman con frecuencia las ideas divididas para enfrentar el problema, ya que no se cuenta en ocasiones con los mismos referentes para aproximarse a éste, además de la competencia por los recursos destinados, que se origina en los mecanismos de asignación de los mismos.

Se debe observar que ante las exigencias realizadas al gobierno, como el cese de la violencia, o el retiro del ejército de las calles, pasa por el análisis de escenarios complicados como la existencia de grupos armados de civiles con presencia abierta en distintas poblaciones, sobre las cuales ordenan y mantienen el control de la delincuencia común y la delincuencia federal; que también son grupos con relativamente cierta aceptación social al interior de los territorios donde operan y

que además, tienen núcleos de organización basados en células con fuertes presencias de origen familiar que permiten la complicidad de otros, como los halcones, en el juego de dominación ejercido por cada grupo en su particular zona de asentamiento.

También se debe considerar que las muertes no son un resultado causa-efecto de las políticas impulsadas por el gobierno federal, sino que en su mayoría ocurren entre los miles de personas que se dedican a actividades relacionadas con el crimen y la delincuencia organizada. En el reconocimiento de las bajas civiles, no se cuenta aún con los procedimientos adecuados para evitarlas y son, dado que incrementan exponencialmente la sensación de gravedad del problema, una de las preocupaciones más grandes que el gobierno debe tener en la operación de la política.

La intervención ciudadana en el problema de la inseguridad es determinante en la medida que la sociedad es el objeto de operación de la política y la crisis de legitimidad institucional se ha manifestado en repetidas ocasiones con las severas críticas realizadas por distintos representantes de la sociedad civil a las autoridades, críticas fundadas sobre todo en la impunidad y en la cantidad de muertos y víctimas que ha generado la guerra entre cárteles de la droga y el combate del gobierno contra éstos.

Algo que debe destacarse es que los cárteles de la droga y las organizaciones criminales actúan bajo su propia lógica y en la actualidad, el desprendimiento del control delictivo nacional en los Estados por el desmantelamiento y reconstrucción de las policías locales ha brindado a los cárteles un mayor margen de acción, sobre todo por la cantidad de recursos disponibles, por la corrupción oficial y por su capacidad para atraer personal para trabajar dentro de estas organizaciones.

d. Desarrollo institucional.

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para 2007, se había logrado ofrecer capacitación a 61,043 elementos policiales, en su mayoría de actualización de personal, con 11,389 elementos de capacitación inicial¹²³. De acuerdo a experiencias personales de quien escribe esta obra, en la capacitación ofrecida en ese año, de los elementos capacitados, cerca de la mitad fue cesado antes de cumplir un año en servicio por no pasar los controles de confianza, o bien, por problemas presupuestales derivados de la organización y paga de sus salarios. En entrevistas realizadas con personal operativo, varios mencionaron que en ocasiones los envían sin viáticos y sin pertrechos suficiente para desempeñar su labor, lo cual genera inconformidad y falta de respeto y aceptación al “uniforme”, derivando en la inserción de algunos elementos a las filas de la delincuencia organizada, lo que pondría sobre la mesa la cuestión de integración, respeto y construcción de la organización que podría requerirse en las filas de las policías. La rotación de personal se puede observar fácilmente en el sentido de que, de acuerdo al 3er informe de labores de la secretaría de seguridad pública de 2009, el estado de fuerza de la policía federal era de 30 mil elementos, sólo dos terceras partes más del personal de nuevo ingreso aceptado en 2007, lo que habla, por una parte de la rotación de personal y entrada de personal nuevo y abre la interrogante acerca de dónde han quedado todas las personas que fueron capacitadas para tareas policiales, incluyendo el manejo de información confidencial y de armas.

Para el desarrollo de sus actividades, el gobierno también ha destinado la creación de los Centros de Comando, Control, Comunicación y Coordinación en sus distintas variables, conocidos como C4, C5, C2, mismos que se conforman como centros de operación, captura y análisis de la información de seguridad pública

¹²³ Secretaría de Seguridad Pública, *Informe de labores 2007*, SNSP, México, 2007, p. 66-

que se genera en tiempo real en el país, con la consecuente creación de una base de datos que permita integrar todos los resultados, operación e información de inteligencia, para el combate a la delincuencia. Estos centros se ubican en todo el país.

Se está realizando, asimismo, un proceso de reingeniería institucional que permita adoptar las nuevas leyes con la organización de la Secretaría de Seguridad Pública, lo cual deriva en el Manual general de Organización de la Secretaría, tratando de estandarizar a nivel de reglas, procedimientos y perfiles, al personal que ahí labora. Pero ese proceso no ha estado exento de errores y a la fecha, desde que se creó la Policía Federal Preventiva durante el gobierno de Vicente Fox, la policía federal ha sufrido cambios de nombre, de objetivos, de dirección, que han impedido consolidar el esfuerzo, sobre todo si éste se observa desde la perspectiva de la eficacia de las acciones creadas.

Por ejemplo, de acuerdo a la información presentada por el propio secretario de seguridad pública, Genaro García Luna, de 2006 a 2011 han muerto 2,886 agentes de seguridad de los distintos niveles operativos (municipal a federal) de los cuales el 22% pertenecen a soldados, marinos y agentes federales de distintas clases, contra 2408 sicarios capturados en el mismo periodo¹²⁴. Tal resultado anima a la reflexión y obliga a pensar si las tareas de desarrollo institucional están generando los resultados esperados, sobre todo, si estos están siendo medidos de la manera apropiada, pues por sí mismos; la muerte de los agentes de seguridad no explica consistentemente los resultados esperados, enfocados en la desarticulación de grupos delictivos, como ha ocurrido con la familia michoacana, o el cártel del Golfo, que aún cuando siguen operando, han quedado debilitados

¹²⁴ “La incompetencia de García Luna: más policías muertos que sicarios detenidos”, *Revista Siempre!*, México, 11 de julio de 2011, <http://www.siempre.com.mx/2011/07/la-incompetencia-de-garcia-luna-mas-policias-muertos-que-sicarios-detenedos/>

con la aprehensión o muerte de varios de sus principales líderes, cuestión que a su vez y por sí misma, no garantiza la disolución de los grupos criminales sino que ha provocado un fenómeno de dispersión y el surgimiento de distintos grupos más reducidos, pero con alta capacidad de alterar el orden por medio de la violencia, que también están en medio de la disputa por el control de alguna parte del mercado de drogas y de la delincuencia en general en las localidades donde mantienen presencia. Ejemplos de esto pueden ser: la escisión entre el Cártel del Golfo y los Zetas, la división de la familia michoacana y los caballeros templarios, el surgimiento del Cártel del pacífico sur y el de la nueva generación derivada del arresto y captura de sus antiguos líderes, como la Barbie, los hermanos Beltrán Leyva y Nacho Coronel, respectivamente.

En suma las capacidades de cambio institucional que requiere una organización de la naturaleza de las agencias de seguridad nacionales requiere, según Majone, considerar ciertas variables fundamentales como:

- a) el grupo de actores de políticas efectivos y potenciales
- b) los recursos a su disposición en los diferentes arreglos institucionales, en donde se incluyen:
- c) la cantidad y calidad de la información, las habilidades y los conocimientos técnicos a disposición de los diversos actores, y
- d) factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.¹²⁵

Si trasladamos estos factores a las necesidades manifestadas por el desarrollo de la política de seguridad pública podríamos identificar que los actores están por un lado, organizados de manera institucional y acorde a un procedimiento que resulta ineficaz por la estructura burocrática que presiona sobre los resultados de la política; que deben considerarse como actores del problema a los cárteles y

¹²⁵ Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 2005, p. 141

demás organizaciones delictivas en la medida que su discurso y acciones son el principal objetivo de la política, dejando como resultado la necesidad de un profundo análisis de las dinámicas sociales en que operan estas organizaciones y las motivaciones de sus participantes para pertenecer a ellas.

Se debe notar que los recursos, en cuanto a calidad de la información, disponibilidad de conocimientos técnicos y la colaboración entre distintos niveles de actores con sus propias restricciones, ideologías e intereses respecto al problema, hace que se limite aún más el margen operativo de las políticas, dando como resultado violaciones a los derechos humanos, muertes de agentes, así como fracasos en los procesos judiciales que se inician contra presuntos responsables, pero más grave aún, en términos de operatividad, la desconfianza ciudadana, que omite transmitir información valiosa para la captura de presuntos responsables, ya sea por temor, omisión o falta de credibilidad.

De esta situación se derivan las restricciones ambientales mencionadas por Majone, donde las diferentes ideologías que participan en la solución del problema tienen constantes enfrentamientos por las decisiones tomadas, así como el uso y abuso político y mediático que se ha hecho del tema, construyendo la política de inseguridad como el único estandarte del gobierno en este sexenio.

No se debe perder de vista, entonces, que el desarrollo institucional debe servir para generar dos tipos de resultados: los inmediatos y visibles y los de mediano y largo plazo, que se manifestarán en los cambios de comportamientos de los actores sociales, como derivados de las acciones de desarrollo institucional, así

como de la presión de los grupos de interés, para concretar esos cambios con el paso del tiempo.

En este sentido, la clave se encuentra en la coordinación que cada agencia logre con relación a los problemas que enfrenta y a la cooperación necesaria con otras agencias, pues como Gottschalk refiere en materia de la creación de políticas contra el crimen organizado y la implementación de estrategias de inteligencia, basado a su vez en la teoría de la elección racional: *Coordination may be defined as a beneficial reallocation of resources. Thus, coordination is a dynamic concept, as opposed to allocation, which is a static concept. The concept of coordination captures the fact that the entrepreneur is an agent of change. He is not concerned merely with the perpetuation of the existing allocation of resources, but with improving upon it*¹²⁶. Es decir, al ser la coordinación un elemento dinámico, ésta debe ser verificada constantemente por los actores de la política, a fin de dirigir los recursos disponibles y limitados, de una manera más apropiada a los intereses y resultados que se desean obtener.

En la actualidad, la capacidad operativa y de adaptación al entorno le ha funcionado a las organizaciones criminales como una estrategia efectiva de apropiación de diversos círculos sociales, como las redes de taxistas o los giros negros, para coordinar sus operaciones y mantener su presencia en las zonas que domina. Por el contrario, la separación orgánica existente entre las agencias de seguridad, así como sus distintos objetivos, intereses y diferencias jurídicas, ha funcionado de una manera distinta, retrasando acciones, filtrando información

¹²⁶ Gottschalk Petter, *Op. Cit.* 2010, p. 210

Trad. libre del A.: La coordinación puede ser definida como la recolocación beneficiosa de los recursos. Así, la coordinación como concepto dinámico, se opone a la asignación, que es un concepto estático. El concepto de coordinación captura el hecho de que el emprendedor es un agente de cambio. No se preocupa únicamente de la permanencia de la asignación existente, sino también busca mejorarla.

relevante, o bien, atorando la disposición de los recursos institucionales para la concreción de sus metas institucionales, todo esto como efecto de una cultura organizacional basada en criterios tradicionales, como el intercambio de plazas por favores, la falta de compromiso con la institución, la indiferencia ante la actitud de servicio a la sociedad y en general, las actitudes de desprecio y desintegración manifestadas por varios participantes de las agencias de seguridad, quizás, como resultado de la opacidad a que su función estaba acostumbrada y la costumbre de asumirse en su postura de poder, carente de retroalimentación y obsoleta en sus procedimientos operativos que el cambio generacional impulsado no ha podido modificar sustancialmente.

e. Sistema penitenciario.

El informe de la Secretaría de Seguridad Pública establece que en México, existen 433 centros penitenciarios, con capacidad para 170,924 espacios, para el año de 2008. Igualmente menciona que en el país, para 2009, había 227,021 internos, para un incremento del 68% de internos con respecto al año 2000, correspondiente a 154,765 internos y una sobrepoblación penitenciaria del 32.8%, lo que representa un déficit de 56,097 espacios¹²⁷.

La estrategia mostrada en el programa dice que, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se tendrá por fin:

- Recuperar el sentido original de los centros de reclusión, como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados.
- Generar inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia legal de los internos.

¹²⁷ Secretaría de Seguridad Pública, 2009, *Op. Cit.*, p. 82

- Erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.¹²⁸

En la práctica, sólo unas instancias penitenciarias actuales tienen las condiciones adecuadas de vigilancia, población y quizá ninguna, las de rehabilitación de los reos. En los objetivos de la estrategia se denota la ausencia de este último punto, antes considerado el principio básico de la prisión según las corrientes re socializantes de la pena, cuyo fin era la readaptación “o reinserción a través de un tratamiento penitenciario consistente en educación, trabajo, capacitación para el mismo, salud y deporte”¹²⁹. Actualmente, lo que se pretende es el aislamiento de los reclusos, su segregación total y su anulación de toda posibilidad de “rehabilitación”. De acuerdo a los datos publicados por la investigadora Guadalupe Leticia García, en México el sistema penal ha evolucionado a un formato donde las cárceles de máxima seguridad se manifiestan como la materialización de la intención de concretar el control social en su exceso penitenciario y lograr administración de reclusos de “alta peligrosidad”. La construcción de 6 cárceles pretende trasladar reos de las prisiones estatales a prisiones federales para mejorar los mecanismos de control de éstos y evitar su fuga, la indisciplina que reina en otras cárceles y asegurar que éstos cumplan su condena.

Sin embargo, el aspecto del sistema penal es, quizás, uno de los más graves y complejos de resolver. Esto se debe a que ahí es donde se acumula y genera el cuello de botella que significa el dar un curso administrativo a todos los casos que se deben investigar, juzgar y sentenciar. Este problema se puede resumir en una realidad cotidiana de este sistema, que la policía los atrape y en el ministerio público, o en los juzgados, los dejen ir por situaciones tales como: deficiencias en

¹²⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, 7 de Marzo de 2008.

http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815589&folderNode=815594&folderNode1=810265

¹²⁹ García, García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y del sistema penitenciario mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, p. 84

la integración de la averiguación previa, pago de sobornos al personal que lleva el caso, extravío de expedientes y pruebas, deficientes mecanismos de investigación, contradicciones entre lo que dice la ley y su interpretación por caso, sentencias a inocentes, colusión entre autoridades y criminales, indiferencia a las víctimas, entre otros.

Esto se puede observar en la comparación entre: personas detenidas, personas juzgadas y personas sentenciadas. Por ejemplo. De acuerdo a los datos presentados por la organización Seguridad Pública en México S.C. en el año 2000, se denunciaron 1,377,777 delitos, de los cuales se iniciaron 1,338,331 averiguaciones previas, según el SNSP, de esas averiguaciones, se consignaron sólo 272,559; las averiguaciones consignadas con detenido corresponden a 82,869, con 791,342 averiguaciones previas pendientes a fin de ese año y 141,310 delincuentes habían sido sentenciados, es decir, poco más de 10% en comparación con los delitos denunciados ese año, lo que no significa que todos los delitos sentenciados correspondan a delitos cometidos en el mismo año.¹³⁰ Para el año 2010, el INEGI¹³¹ menciona que han sido sentenciados 156,401 responsables, de los cuales el 92.4% ha recibido una sentencia condenatoria.

Se podría pensar, en primera instancia que nuestro sistema resulta altamente efectivo en cuanto a su capacidad para sentenciar a la gran mayoría de los “delincuentes”. Mas la realidad es otra, entre el proceso de intervención en la investigación de un delito, formalmente iniciado mediante una averiguación previa y el momento en que un presunto responsable recibe sentencia, ocurren una serie de anomalías documentadas en varios casos: La investigación por la muerte de la

¹³⁰ Arango, Arturo, “Estadísticas de seguridad pública en México”, *Seguridad Pública en México, 2009*, <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/crisada/estadistica/eficiencia.htm>

¹³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas judiciales en materia penal*, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=15274>

niña Paulette en el Estado de México; la detención de 27 funcionarios municipales en Michoacán y la posterior liberación de la mayoría¹³²; las constantes fugas de prisiones estatales y municipales, como la ocurrida en Zacatecas cuando en mayo de 2009 53 reos escaparon del penal en contubernio evidente con los custodios según los videos difundidos en medios de comunicación¹³³, dan muestra del déficit organizacional que el sistema penitenciario sufre como resultado de una corrupción e impunidad excesiva.

Por otro lado, si se considera la capacidad penitenciaria actual y se pensara en una alta efectividad en las condenas, que llevara al 100% de los culpables de un delito a prisión, la capacidad actual del sistema penal sería totalmente insuficiente para colocar a todos los reos. En ese sentido, la erradicación real de la impunidad y la mejora del sistema penitenciario al respecto, requeriría de una alta inversión en penales o bien en la instrumentación de penas alternativas a la prisión, ya que el modelo actual favorece la impunidad gracias a la corrupción, pero si ésta no existiera, no habría prisión suficiente para colocar a todos los condenados.

La crisis del sistema penal no es novedosa, pero requiere un análisis más profundo que va más allá de los alcances de este documento. En resumen, se puede decir que su transformación requiere de la desestimación de varios criterios relacionados con el mundo de la corrupción. Aún cuando cambie el modelo al sistema oral, la perspectiva de cambio de las personas que integran las instituciones no se muestran halagadoras dados los niveles de impunidad existentes. La correlación entre la ausencia de una cadena de custodia, una sistematización homologada, personal capacitado y comprometido con las metas y

¹³² “PGR confirma detención de 27 funcionarios en Michoacán”, *Periódico El Universal*, México, 26 de mayo de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/600477.html>

¹³³ “PGR investiga fuga de 53 reos en Zacatecas”, *Periódico El Economista*, México, 17 de mayo de 2009 <http://eleconomista.com.mx/politica/2009/05/17/pgr-investiga-fuga-53-reos-zacatecas>
<http://www.youtube.com/watch?v=2mNqOrmQUgo&feature=related>

bondades de la organización, afecta la forma en que la cultura de la organización y su racionalidad compensa las carencias individuales de sus integrantes. Es decir, sus intereses tienden a identificarse con aquellos que les ofrecen una ganancia más inmediata, manifestadas en las oportunidades existentes según sus propios niveles de: poder, relaciones, referentes y temores. Algunas críticas al modelo de la Teoría de la Elección Racional, sugieren que “los deseos, las creencias y las interpretaciones que mueven a los seres humanos no surgen de la nada, son fruto de la pertenencia y el desenvolvimiento de cada persona en su ambiente natural. Las cosas que la gente quiere, lo que la gente cree sobre el universo natural y social que la rodea y la forma como cada quien interpreta sus acciones y las de los demás hace parte de una forma común de solucionar problemas recurrentes de interacción social”. Esto implica que las oportunidades disponibles en materia de corrupción son amplias y poseen raíces históricas que difícilmente se solucionarán en el modelo existente. La primacía de los intereses particulares de los sujetos que operan el sistema penal, la propensión del sistema a ser funcional sólo a sí mismo y no a los sujetos de su acción, la profusión de injusticias, son sólo unas cuantas de las manifestaciones de esta teoría, en el esquema de corrupción institucional.

f. Combate a la corrupción.

Las debilidades mostradas por las policías en el combate a la delincuencia se evidencian en parte en los datos mostrados en el apartado *d.* de este capítulo. Los muertos son el resultado final de la interacción entre los actores que intervienen directamente en:

- Los instrumentos políticos utilizados
- La administración del problema.
- La consecución de las acciones operativas para resolver el problema.
- La logística, planeación y estrategia de las acciones.
- La relación de intercambio entre grupos delictivos y cuerpos de seguridad.
- La producción de información de inteligencia.

- La confrontación directa como resultado de:
 - tareas de investigación
 - patrullajes aleatorios
 - atentados
- Inocentes

En relación a la corrupción, se podría identificar que casi cualquiera de los afectados tuvo alguna correlación con el evento. Sin contar con las víctimas inocentes, que requieren otra clase de consideraciones metodológicas, en el resto de las acciones mencionadas se puede observar, al menos, un conocimiento mínimo por parte de las autoridades respecto de las relaciones existentes entre sus miembros y los grupos que conforman la delincuencia organizada.

La información sobre casos de corrupción abunda en los medios de comunicación y esa relación tiene un carácter histórico¹³⁴. Astorga menciona que “parece haber un temor latente que impide investigar a fondo los nexos entre grupos de poder político en los distintos niveles de gobierno y el fenómeno del tráfico de drogas”¹³⁵. Pero el término de esa relación de subordinación, combinado con las nuevas condiciones democráticas, ha permitido el agravamiento del problema, que, al menos en el corto plazo, no se resolverá “por decreto”.

El combate a la corrupción es una de las estrategias impulsadas por el gobierno federal. Consiste en los sistemas de control de confianza, éstas se dirigen principalmente a los elementos de las distintas policías. Estos exámenes forman parte de un programa permanente que tiene por objeto pasar a todo el personal de seguridad por una serie de pruebas médicas, psicológicas y de actitudes, sobre

¹³⁴ Cfr. Instituto Mexicano contra la Criminalidad Organizada *Op. Cit.*, 1998

¹³⁵ Astorga, *Op. Cit.* 1998, p. 101

las cuales definir la calidad de sus elementos y su consecuente permanencia en el cuerpo.

Se han impulsado los temas de transparencia, la difusión de resultados, así como la expulsión o procesamiento a malos elementos. Pero la corrupción no sólo habita en los elementos policiales, sino que aparece como un fenómeno generalizado en los más diversos círculos sociales y mientras no existan incentivos sociales legítimos, validados, que permitan hacer las cosas por las vías legales, esta situación difícilmente cambiará, de ahí la necesidad de cambios no sólo en las leyes, sino en las filosofías operativas de las organizaciones, que sólo serán funcionales mediante un sistema equilibrado y respetuoso de sus propias reglas.

Según Beatriz Boza, Directora Ejecutiva y fundadora de la organización civil, Ciudadanos al Día, establecida en Perú, existen tres mitos “que la ciudadanía debe rechazar para avanzar en la lucha contra la corrupción”¹³⁶:

- El primero es que: los monopolios del gobierno son inevitables e ineluctablemente conducen a la prestación ineficiente de servicios.
- El segundo mito es que la calidad de los servicios públicos es estándar y no cambia.
- El tercer mito es que el público no puede confiar en que el gobierno gaste el dinero debidamente. Según Boza, garantizar el acceso de la ciudadanía a la información exacta es la variable clave para promover la confianza en el gasto del gobierno municipal.¹³⁷

¹³⁶ Bliss, Katherine y Peter DeShazo, Coord., *El Control de la Corrupción en los Gobiernos Locales de América Latina*, Beatriz Boza, “Desarrollo de Sinergias entre la Sociedad Civil y los Gobiernos Locales”, Center for Strategic & International Studies, EE.UU. 2009, Pp.5 y 6

¹³⁷ *Idem.*

g. Tecnología. Plataforma México.

Plataforma México consiste en una red interestatal de interconexión entre las distintas agencias de seguridad federales y locales. Contiene datos estadísticos, información geo referenciada e información de inteligencia sobre los problemas de inseguridad en el país. Sirve como una base de información para la toma de decisiones en la operación, la estrategia y la administración del problema de la inseguridad. Busca aprovechar las tecnologías de la información (TI) para mejorar las condiciones de comunicación, comando y control de sus efectivos mediante la interpretación de la información disponible.

Uno de los elementos más relevantes de este sistema es el Sistema Único de Información Criminal. Éste “integra bases de datos relacionadas con las actividades de seguridad pública para que las instancias policiales y de procuración de justicia cuenten con los elementos de información para sus actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías, sistemas homologados y estrictas normas de seguridad y acceso.”¹³⁸

Los resultados de este programa todavía no se han hecho visibles en el sentido de que ha sido poco mencionado como un factor importante para el desarrollo de investigaciones, o la organización del despliegue logístico de elementos, por sólo nombrar un par las acciones para las que sirve la interpretación y análisis de información en materia de inseguridad. Pero es razonable que no se haga tanta mención en tanto es uno de los instrumentos de mayor restricción para el acceso al público por la naturaleza de la información que contiene.¹³⁹ Según información

¹³⁸ *Op. Cit.* SSPF, 2009, p. 101

¹³⁹ Se pueden mencionar: perfiles criminales, datos penitenciarios, nombres y modelos de seguimiento e intervención policial, relaciones entre organizaciones criminales, ubicaciones posibles, direcciones, teléfonos. Todo ello clasificado como confidencial de acuerdo a los estándares del IFAI.

publicada en el tercer informe de gobierno, recibió 386,551 consultas entre 2008 y 2009, si consideramos que para esos años se registraron alrededor de 50 mil delitos federales, se puede observar que en promedio ha recibido 7 consultas por caso. Pero se debe considerar que cada caso, en su carácter de único, puede tener información completamente diferenciada, lo que supone la necesidad de alimentar permanentemente este sistema, para poder identificar los patrones, tendencias y series del comportamiento delictivo, que puede ser tan importante como identificar individuos en la medida que auxilia a conocer el comportamiento de la población y sobre todo de los delincuentes, según el territorio, la demografía y las autoridades locales, en relación a la actividad delictiva que ahí se desenvuelve.

En particular para el crimen organizado, sirve para identificar las zonas de concentración de las células criminales, las actividades que desempeñan, sus modelos de división del trabajo, sus relaciones sociales, entre otros, para asegurar su identificación y la de sus socios.

1. Indicadores de medición establecidos por la sociedad civil

Consiste en las herramientas creadas por organizaciones ciudadanas y expertos para evaluar las actividades de las agencias de seguridad, violaciones a derechos humanos y en general, monitorear el trabajo de las agencias de seguridad. un problema constante con estos indicadores es que no todos están realizados con el rigor metodológico necesario y en ocasiones también tienen una tendencia a ser demasiado críticos o muy protectores de tales resultados, según sean los intereses de quienes representan las organizaciones civiles (ONG) con relación a la autoridad. Por ejemplo, el Instituto para la Seguridad y la Democracia

(INSYDE)¹⁴⁰ tiene varias propuestas para crear la supervisión de la sociedad civil a las policías con el fin de crear una policía más democrática, pero a la fecha se ha centrado más en el análisis académico, así como en el desarrollo de propuestas jurídicas y en la capacitación, sin crear directamente un sistema de indicadores que lo conformen como un observatorio de la violencia.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)¹⁴¹ es una de las organizaciones civiles más reconocidas en materia de revisión del trabajo de la autoridad policial. Durante el sexenio de Vicente Fox y el actual, han creado trabajos de análisis de la delincuencia y el trabajo policial, incluyendo el manejo de información estadística. Han tratado de perfilarse como una fuente importante de datos delictivos, pero todavía no han consolidado un sistema de observación ciudadana.

El Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI)¹⁴² tuvo a su cargo por varios años la aplicación de la Encuesta Nacional de Inseguridad impulsada con fondos de la ONU y de algunas universidades e instituciones educativas nacionales y durante un tiempo se perfilaron como los principales proveedores de datos ciudadanos sobre la inseguridad, alternativos a la información gubernamental, pero, en función de varios cuestionamientos realizados a su labor durante el sexenio de Calderón, les fue limitado y reducido el presupuesto, para que la aplicación de la encuesta mencionada, quedara en manos del Instituto Nacional de Estadística Geografía.

¹⁴⁰ <http://www.insyde.org.mx/>

¹⁴¹ <http://www.mucl.org.mx/>

¹⁴² <http://www.icesi.org.mx/>

También ha habido esfuerzos locales por crear observatorios de inseguridad, como el de Observatorio de Políticas Públicas de Nuevo León¹⁴³, que no han logrado consolidarse más allá de la difusión de propuestas. O el Observatorio de Seguridad y Convivencia del Municipio de Juárez¹⁴⁴, Chihuahua, que intenta construir un Sistema Integral de Indicadores, pero en la información de su portal sólo publica datos de la Dirección de Tránsito, además que resulta de muy difícil acceso a la población con pocos conocimientos de estadística o informática.

Bajo esta situación, se puede inferir que la autoridad ha sido poco transparente o le ha faltado interés para apoyar estas iniciativas ciudadanas, ya que de origen, la información esencial para construir indicadores que sirvan para medir la violencia o la inseguridad, proviene de las propias autoridades. Esto significa que si dicha información no es proporcionada, o no está organizada de una manera adecuada, o hay diferencias en las definiciones de las variables y niveles de la información, es muy complejo analizar y conformar los cálculos estadísticos que permitan crear y dar seguimiento a los propios indicadores de medición. Por este motivo, el análisis de las organizaciones civiles mencionadas, no puede considerarse, en el sentido estadístico, como un análisis completo y riguroso, sino que más bien se centra en los contenidos de acciones y propuestas específicas y aunque es muy valioso para la sociedad la existencia de estos, se requiere un mayor impulso en esta materia. Incluso, para poder profundizar en el tema de las organizaciones civiles dedicadas a la seguridad, se requeriría una investigación completa por la complejidad y diversidad de posturas que contienen, cuestión que no está en los límites de la presente investigación.

¹⁴³ <http://observatoriodepolitica.com/>

¹⁴⁴ <http://observatoriodejuarez.org/dnn/Inicio.aspx>

4.3 Los efectos sociales

Las variaciones en la lucha por la hegemonía pueden alterar “la conformación de *grupos de referencia* a los que los sujetos ‘refieren’ sus valores y normas sociales de comportamiento”¹⁴⁵. Según esta reflexión, la cultura como subsistema refleja los cambios anómicos que tienen las personas y los grupos de poder en general como resultado de la lucha por la hegemonía, ya que estos permiten la aparición de sustitutos funcionales que “cumplen con las funciones que las instituciones no llevan a cabo”¹⁴⁶. Esta construcción cultural se puede observar como una cadena de causalidades en la cual el autor trata de explicar cómo se construye el fenómeno de la delincuencia organizada mediante la cadena:

- Clase social baja → Plusvalía absoluta → Anomia clasista → Lucha por la hegemonía → Substitutos anti plusvalía → Subculturas criminales.
- Así mismo realiza las mismas cadenas para los delitos por anomia de la siguiente manera: Clase media dominada → Plusvalía relativa → Anomia enajenante → Liberación ilusoria → Reconocimiento sustituto → Subculturas desviadas.
- Y para los delitos de cuello blanco: Clase alta dominante → Lucha por la ganancia → Anomia inter e intra-clasista → Lucha por la hegemonía → Instituciones substitutas ilegítimas → Subculturas criminales.

¹⁴⁵ Sánchez Sandoval, Augusto, 2007, *Op. Cit.*, p. 70

¹⁴⁶ *Ídem.*

Como se podrá observar, en la realidad estas cadenas no existen en estado puro y no quiere decir tampoco que la dominación de una reduzca las otras, sino más bien, estas cadenas causales del comportamiento delictivo, están presentes todo el tiempo, sobre todo en una sociedad que, como ha marcado Berumen en su artículo, ha maximizado todos los controles en pro de construir lo que el mismo autor marca como la plusvalía absoluta, que no sería sino el grave desequilibrio entre las conductas institucionales con relación a la distribución de la riqueza y el poder entre los distintos grupos de interés que pueden tener acción en la lucha hegemónica.

Revisando la información según las cadenas propuestas por Berumen, la delincuencia organizada en cuanto a las clases bajas, muestra que ésta se compone de un campo de desarrollo laboral que tiene la promesa inmediata de acceder a un ingreso económico que, sin educación o desarrollo profesional previo, no podría obtenerse con la misma rapidez. En segundo lugar, permite crecer en la escala social gracias al acceso inmediato y gracias a los recursos económicos provistos.



Ilustración 16 Convoy de civiles armados.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Fuente: borderlandbeat.com

Da al individuo una nueva sensación de poder sobre el otro. La vida se convierte en un instrumento que puede ser utilizado como moneda de cambio para acceder a mejores posiciones dentro de la organización donde se integre. La brutalidad se vuelve un placebo en la lucha por la hegemonía y da a su autor el prestigio social necesario para adquirir mejores posiciones, el que se vuelve más violento, más sagaz, más astuto, en la lógica del Laberinto de la Soledad de Octavio Paz, para “chingar” al otro, se vuelve el sustituto ante la anomia de la pobreza y el desinterés del Estado. Los símbolos culturales se enfocan a rendir culto a las figuras cuyo origen humilde, ha sido transformado en el de la riqueza y la opulencia, creando un paralelismo entre las figuras tradicionales de poder, como la clase empresarial, detestada por el pobre y los empresarios delincuentes, de manera tal que la corrupción, el delito, se observa como una conducta adecuada siempre y cuando no afecte a la propia persona o su círculo inmediato. La mistificación de que ha sido objeto la figura de los delincuentes en la sociedad mexicana. Desde Chucho el Roto y Malverde, a la *Barbie* y el *Chapo*, se ha construido un movimiento cultural que prodiga admiración y respeto por las figuras que formalmente son enemigas del Estado y sus instituciones, lo cual acrecienta la atracción para integrarse a la informalidad, como un mecanismo socialmente aceptable de vida.

Para las clases medias, el efecto resulta similar a las clases bajas, sólo que su integración a la delincuencia organizada se da por otro tipo de accesos. Es decir, quienes pertenecen a la clase media observan las actividades de la delincuencia organizada como un medio para escalar en la clase social o, bien, conservar su posición actual. En este caso, se puede identificar que las actividades relacionadas se mueven hacia la instalación de negocios “fachada” para permitir el flujo de efectivo y su legalización, hacia la realización de tareas de alta especialidad técnica, como la mejora de la siembra y cultivo, o de las actividades

logísticas para el desarrollo de las actividades delictivas. No existe una comunión tan marcada con la estructura simbólica de la cultura “narca” y se aprovecha la posición para mejorar vínculos políticos, de negocios, entre los líderes de los grupos delictivos y las autoridades. En este rubro entran las autoridades de mandos medios y superiores, así como diversos grupos de comerciantes, profesionistas, que aprovechan estas actividades con la intención de lograr riqueza y en algún momento, la esperanza de salirse del negocio legalizando su actividad y sus ingresos.

En las clases altas, la intención principal se vuelve mantener el orden establecido. Mediante el desarrollo de estrechos vínculos con la clase política y las autoridades que combaten al crimen, facilitan los medios para impedir que su personal sea detenido. Instrumentan los mecanismos de negociación para la protección oficial y desarrollan técnicas de alta especialización para migrar el flujo de dinero y diluirlo en inversiones nacionales y transnacionales que apoyan directamente el crecimiento del producto interno bruto gracias a su alto nivel de recursos.

A nivel de la realidad los efectos generados en la sociedad mexicana son diversos y se pueden apreciar sobre todo en los estados donde el conflicto ha tenido mayor gravedad. Las dificultades de la autoridad para mantener, recuperar, controlar las regiones donde la delincuencia organizada se ha asentado con mayor fuerza han llevado al desplazamiento de más de 160 mil personas¹⁴⁸, en el norte de la República, que han decidido abandonar sus lugares de origen, sus empleos y negocios como resultado de las presiones criminales para ceder sus propiedades, pagar el impuesto alternativo para su protección o derecho de piso, así como la invasión directa a ranchos y casas, realizadas por los delincuentes. Esta situación,

¹⁴⁸ “Pelears entre narcos dejaron 160 mil desplazados en 2011:ONU”, *Periódico Excélsior*, 19 de abril de 2012
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=nacional&cat=1&id_nota=827787

ha generado un crecimiento del miedo en la sociedad, de manera tal que en lugares como Monterrey, la vida nocturna se vio anulada en lugares como Barrio Antiguo,¹⁴⁹ que tradicionalmente eran los centros de diversión de jóvenes en la zona metropolitana de ese estado, como resultado de los ataques perpetrados por miembros de cárteles como el del Golfo o el de los Zetas, a raíz de su escisión en 2007 y con el motivo de hacerse del control del pago de derecho piso, así como de la venta de droga al menudeo. También se puede ver en estados como Tamaulipas, la aparición de pueblos fantasma como Ciudad Mier, la interrupción del comercio, los homicidios de personas inocentes, entre otros.

Así mismo, de acuerdo a la Red por los Derechos Humanos de la Infancia (REDIM)¹⁵⁰ 30 mil menores de edad han sido reclutados por la delincuencia organizada, 1300 han fallecido durante el conflicto, todos ellos en rangos de entre 12 y 17 años de edad pues su ventaja es que no pueden ser sujetos de acción penal si son detenidos, se les puede pagar menos, son fácilmente manipulables y no llaman tanto la atención para realizar ciertas operaciones delictivas.

Por otro lado, son cada vez más mujeres las que deciden integrarse a actividades delictivas, de acuerdo a datos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), de 1997 a 2009, las mujeres internas procesadas o sentenciadas por delitos federales, creció de 3709 a 5207, mientras

¹⁴⁹ “Atacan otro antro en Monterrey”, *Periódico Milenio*, 4 de septiembre de 2011

“La violencia ‘cierra las puertas’ de centros nocturnos en Monterrey”, Javier Estrada, *CNN México* 27 de septiembre de 2011

“Asesinan a cuatro personas en Barrio Antiguo de Monterrey”, *La Razón de México*, 9 de Mayo de 2011 <http://www.razon.com.mx/spip.php?article77430>

¹⁵⁰ “El narco empuja a las ‘rejas’ a menores de edad” *Periódico Publimetro*, 17 de agosto de 2011 <http://www.publimetro.com.mx/noticias/el-narco-empuja-a-las-rejas-a-menores-de-edad/pkhq!3TdWun5p8x0v2kZskHPQSA/>

Red por los Derechos de la Infancia. <http://www.derechosinfancia.org.mx/>

que de ese total, 56.7% en 2011, está ahí por delitos contra la salud.¹⁵¹ Lo más grave es que su participación ya no se limita al traslado de droga o a su venta, sino que son cada vez más las participan del sicariato y liderando otras actividades de alto impacto como el secuestro y los levantones.

En general, se aprecia que la integración de la delincuencia organizada como un mecanismo alternativo para generar ingresos, pone en evidencia los graves retos que enfrentan los gobiernos, tanto federal como estatales, para reordenar sus políticas públicas incrementando los costos para delinquir, pero también incrementando las oportunidades para llevar una vida dentro de la legalidad y mientras no pueda reducir la corrupción, generando un marco de legitimidad en su operación difícilmente la población podrá recuperar la confianza y sentirse segura y tranquila.

¹⁵¹ Carrillo Hernández, Edith “¿Vinculadas al narco? Mujeres presas por delitos contra la salud” *Revista Desacatos*, Núm. 38, México, enero-abril, 2012, p. 64



Ilustración 17 Huellas de la guerra entre narcos en Ciudad Mier, Tamaulipas.¹⁵²

Los efectos sociales aquí descritos conforman un resumen mínimo de la realidad que acusa nuestro país. No bastaría sino una investigación antropológica, sociológica y psicológica de la forma en que la delincuencia organizada y las políticas implantadas para combatirla, han transformado el entorno de la sociedad y su psique, al grado de la pérdida de la capacidad de asombro que los eventos violentos difundidos en los medios de comunicación han generado en la gente, tanto como la idea de que la delincuencia organizada es una alternativa plausible para el desarrollo económico individual. Sin duda, una asignatura pendiente que el marco de la presente investigación sólo alcanza a tocar de manera tangencial.

¹⁵² Fuente: lostubos.com

Conclusiones: Elementos para la discusión de la política nacional contra el delito

La estrategia de confrontación directa y abierta contra la delincuencia organizada en México no tiene precedente por la cantidad de muertes, ni por la forma en que se ha destapado públicamente un problema que el país ha venido arrastrando por décadas y que está directamente relacionado con la corrupción endémica en todos los niveles de gobierno, así como con la falta de oportunidades legales de estudio, trabajo y desarrollo individual que surgen con motivo de un modelo económico basado en la competencia del más fuerte, dejando a su suerte a millones de mexicanos cuya oportunidad de acceder a ese entorno de competencia se ha visto cada vez más limitada.

En este contexto, la “guerra”, como fue caracterizada por Calderón al principio de su sexenio, se antoja como un conflicto difícil de controlar en el corto plazo, a menos que se abran vías de negociación con los líderes criminales que hasta la fecha se han encargado de operar en una lógica que no pretende, al menos discursivamente¹⁵³, confrontar a la autoridad, sino garantizar el control de sus actividades ilegales en los territorios o “plazas” que domina, en oposición a los

¹⁵³ En diversos videos difundidos a través de páginas especializadas en noticias del narco, así como en mantas colocadas en vía pública en distintos estados,, miembros del cártel del golfo, de los zetas, de la familia michoacana y de los caballeros templarios, entre otros, argumentan que la guerra es entre ellos y que no tienen nada contra el gobierno, pero que si interviene, también se verán forzados a defenderse.

Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=HSWeekVG-OY&feature=g-hist>

<http://www.youtube.com/watch?v=T2isUlrkUso>

<http://www.youtube.com/watch?v=xbaqjt627Rc&feature=related>

<http://www.youtube.com/watch?v=w1zJX3tWKGU>

<http://www.youtube.com/watch?v=es1RDoTm000>

<http://www.youtube.com/watch?v=tbEtg9dRlyw&feature=related>

otros grupos que incluso, antes fueron sus socios de trabajo. En términos de la relevancia discursiva que generó el concepto de *guerra*, Kerlikowske llama a cambiar el término “guerra contra las drogas” porque limita “las herramientas y le dice a la gente que estamos en guerra contra ellos. Y lo que necesitamos es una política integral y efectiva”. Para ello exige: inteligencia interna, combatir el tráfico de armas y del dinero en efectivo y atender el consumo no sólo desde el lado de la oferta sino también de la demanda.¹⁵⁴

Los argumentos del zar antidrogas de Estados Unidos dan muestra de los retos que el gobierno mexicano debe enfrentar y hacen ver que, por principio, el gobierno no estaba preparado para las dimensiones del conflicto que estaba frente a su gobierno. Las críticas a su estrategia se fundamentan principalmente en la falta de investigación en materia de inteligencia, en el despliegue aparentemente irracional de fuerzas armadas y en la falta de coordinación entre las distintas autoridades para confrontar el problema en cada localidad, así como el incremento de las violaciones a los derechos humanos derivado de la participación militar en la operación de tareas de seguridad pública que corresponden directamente a las autoridades civiles. Al respecto, se puede observar que las dimensiones reales del conflicto dan muestra de la casi nula operación conjunta que siguen padeciendo las autoridades estatales y municipales en el conflicto con relación a la necesidad de intervención de las fuerzas federales y militares en los lugares donde se han instrumentado operativos como el de “México Seguro”, los cuales consisten principalmente en el despliegue táctico y operativo de este tipo de personal, para reemplazar, temporalmente y en los hechos, el trabajo que las entidades federativas no han realizado en cuanto a prevención y control de la delincuencia. En ese mismo sentido también, son tantos los casos de policías municipales y estatales, incluyendo mandos, secretarios de seguridad pública y hasta

¹⁵⁴ Cfr. Aguilar V. Rubén y Jorge G. Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009

presidentes municipales y gobernadores, que han sido detenidos o relacionados con la delincuencia organizada, que simplemente no ha quedado otra opción que retirarles la autoridad para implantar mandos de origen militar. Baste mencionar, en cuanto a la policía, algunos ejemplos como: Ciudad Juárez, en Chihuahua, Guadalupe en Nuevo León, Rioverde en San Luis Potosí, por solo decir algunos. De hecho, según el investigador Ernesto López Portillo, los militares en 2011, se encontraban a cargo de la seguridad en 17 entidades de la República¹⁵⁵. Las necesidades de esta intervención, aún cuando se puede considerar como ilegal, son la muestra más fehaciente del nivel de colusión que existe en todo el país de las autoridades civiles con el crimen organizado y la idea de que los elementos de las fuerzas armadas tienen más aptitudes, habilidades y capacitación para poner el orden en donde son asignados, dando un vuelco muy importante a la forma en que se percibe la idea de seguridad pública entre la clase política y el temor que la ciudadanía vive, al aceptar sin mucha oposición que esto suceda.

Sin embargo, no se puede pretender que la intervención de las fuerzas armadas sea la garantía de solución inmediata a la violencia. Se debe considerar que su participación es limitada al tiempo de crisis institucional que vive el país y que trata de ser regulada en la propuesta de Ley de Seguridad Nacional que actualmente está detenida en el Congreso a causa de los desacuerdos entre las facciones políticas por el temor de que infrinja los derechos humanos debido a que integra la figura de declaratoria de afectación a la seguridad interior, lo cual implica la restricción de algunos derechos -como el de libre tránsito- y da facultades extraordinarias a las fuerzas armadas.¹⁵⁶, lo cual, en época electoral fue temido por su alto costo político, aun cuando implica la regulación formal de algo que, en la práctica, las fuerzas armadas han venido desempeñando al sustituir a las

¹⁵⁵ Galán, Marcelo, "Militares, a cargo de la seguridad en 17 entidades", *Periódico El Universal*, 28 de febrero de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36411.html>

¹⁵⁶ "La Cámara de Diputados congela la Ley de Seguridad Nacional", *Periódico Excelsior*, 28 de abril de 2012, http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=&cat=1&id_nota=732822

autoridades civiles en muchas tareas tales como: patrullajes, investigación, detenciones y operativos. En todo caso, las regulaciones proveerían un marco jurídico acorde al trabajo de las fuerzas armadas, mismas que deben quedarse hasta que se considere posible su retiro gracias a la capacitación, reintegración y recreación, de las fuerzas civiles. De hecho, en este momento mientras se desarrollan las campañas electorales, ningún candidato ha declarado que retirará a las fuerzas armadas y en todo caso, las propuestas giran en torno a la integración de una policía nacional con la consecuente desaparición de las policías municipales y la consolidación del modelo de mando único impulsada por el gobierno de Calderón, aunque, como es de esperarse, bajo otros nombres, como el de “Gendarmería Nacional”, propuesto por el presidente electo, Enrique Peña Nieto¹⁵⁷, modelo que, paradójicamente, fue altamente cuestionado en los años setenta, por ser el brazo armado de la dictadura de Augusto Pinochet, con todas sus tácticas represoras.

Debe quedar claro que una de las problemáticas más fuertes que ha vivido la policía, entendida como las fuerzas civiles de prevención y combate al delito tanto federales como locales, es la falta de consolidación de un modelo de trabajo homologado bajo un régimen de profesionalización permanente y centrado en resultados de carácter social y no político, por lo que no importa que se cambie el nombre o el esquema o el uniforme, si simple y llanamente la policía sigue operando bajo criterios de interés político y de administración del delito a favor de los intereses inmediatos de sus directivos y de los políticos en el poder. Por ese motivo, es importante reconocer que el problema de la inseguridad no es sólo un problema de policías, sino que, en él se atraviesa todo el tejido social y sus principales actores. El trabajo contra la inseguridad no se centra entonces en reformas a la ley y el incremento de los presupuestos, también debe considerar las

¹⁵⁷ “Propone Peña gendarmería nacional contra el crimen organizado”, *Revista Proceso*, 9 de mayo de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=306943>

interrelaciones sociales, los esquemas de oportunidad para la gente, la forma en que la gente aprovecha las leyes para enredarlas a su favor, la intervención de los medios de comunicación, las relaciones entre Federación y Estados, así como los propios planes de desarrollo urbano y social y el trabajo que se realiza para integrar a la comunidad como parte del Estado. Esto habla de que, al ser la seguridad la esencia de todo Estado moderno, una estrategia basada en la confrontación directa luce a todas luces insuficiente a largo plazo, tanto como es insuficiente mejorar los modelos de capacitación y formación profesional, también se debe integrar todo lo mencionado en un esquema de seguimiento a largo plazo, que es tal como ha venido sucediendo desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Pero en tanto las decisiones obedezcan sólo a los intereses de la clase política, sin considerar más que tangencialmente los intereses sociales, será sumamente complejo consolidar políticas públicas que permitan, como sucede en la actualidad en el Distrito Federal, contener y disminuir la incidencia delictiva porque debe recordarse que la seguridad, antes que la delincuencia, proviene de una percepción y hace 20 años, el Distrito Federal se consideraba la entidad más insegura del país, cuestión que en la actualidad ha sido revertida, en contraposición a lo que sucede en otras entidades del país.

Para entender la complejidad de este problema, se requiere entonces una política integral, la cual, a manera de un esbozo general que requiere un estudio más profundo y con otros indicadores, se muestra con la intención de generar elementos para abrir la discusión de lo que se necesitaría para crear una política nacional contra el crimen.

Nos centraremos en algunas líneas de trabajo que son enunciativas mas no limitativas:

- Homologación institucional
- Valores y cohesión organizacional
- Inteligencia y contrainteligencia
- Formación, capacitación y profesionalización.
- Comunicación social
- Derechos humanos
- El problema de la legalización/despenalización de las drogas

Estos puntos se consideran como los ejes sustanciales de una modificación en la actual política criminal y se observan como necesarios para consolidar el trabajo que desde hace 20 años se ha venido realizando en la materia para transformar la estructura interna de las agencias de seguridad estatal. La mayoría de ellos han sido tratados en los programas de seguridad pública, pero no todos han logrado los resultados deseados por diferentes motivos, como las divergencias en los intereses políticos en la lucha por el predominio sobre determinados factores administrativos del problema. En este sentido se tratarán de una manera muy general, tratando de cubrir los aspectos esenciales de las agencias de seguridad que integrarían un nuevo sistema nacional de prevención, seguridad y justicia penal.

Homologación organizacional

Consiste en la generación de procedimientos de operación, administración, investigación, recolección de datos, sistemas de información, protocolos, entre otros, que permitan que todas las policías del país, tanto estatales como federales, puedan trabajar bajo un esquema compatible y adecuado, a su vez, a las problemáticas delictivas propias de cada región, estado o municipio. Es un aspecto que de alguna manera se ha tratado de impulsar desde la generación del modelo de mando único, pero la homologación institucional no se refiere nada más a tener un solo jefe policial en cada entidad, desapareciendo a las policías locales,

sino que implica la generación de diversos sistemas, modelos y procesos que ayuden a la población a identificar con mayor claridad cuáles son los pasos que deben seguir al ser víctimas de un delito, así como a los policías a contar con una base institucional integrada que a su vez vaya enfocada a la homologación con los procedimientos establecidos para la procuración de justicia y su resultado en la integración con el sistema penitenciario. Esto significa que también es de vital importancia homologar los catálogos de delitos y penas en los códigos penales locales, para que la información rescatada a nivel de lo que hoy se conoce como Plataforma México pueda ser utilizada para identificar patrones, tendencias y series en los comportamientos delictivos, mismos que facilitarían la identificación de presuntos responsables sin importar que se encuentren en cualquier parte del territorio nacional.

De alguna manera, estos puntos ya están establecidos jurídicamente en la parte de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se refiere a la instalación de un centro de información, pero aún requieren el establecimiento de procesos aprobados a nivel de todas las entidades federativas, lo cual no resulta sencillo, dado el uso político que se le da a los temas de seguridad y los intereses en juego. Un avance se observa en los protocolos de comportamiento de las fuerzas de seguridad recientemente publicados, pero esta propuesta va dirigida también a los códigos y procedimientos internos de cada agencia de seguridad, para fijar claramente los límites y alcances de cada una en el procedimiento de coordinación inter organizacional.

Un instrumento altamente efectivo para apoyar la homologación organizacional consiste en la creación de unidades de análisis delictivo, las cuales son áreas altamente especializadas en manejo de estadísticas, cartografía, minería de datos, análisis en video y audio, así como en la creación de actividades de prevención

del delito con base en información real, las cuales proveen de información a las autoridades para el diseño de la operación regular de las fuerzas de seguridad pública. Para ello se pueden diseñar instrumentos similares al modelo BASE (Búsqueda, Análisis, Solución y Evaluación), que es el acrónimo de SARA¹⁵⁸, modelo de investigación policial muy trascendente en Gran Bretaña y Estados Unidos, así como en países latinoamericanos como Chile y Brasil.

Los valores y la cohesión institucional

La moral de cuerpo, el sentido de pertenencia, la integración en torno a símbolos y acciones concretas, da como resultado la reducción de las posibilidades de desertión, problema frecuente en todos los cuerpos de seguridad que ha dado como resultado la integración de muchos de esos elementos a la delincuencia organizada y común. Cuando un elemento no se encuentra con las condiciones mínimas necesarias para sentirse protegido y apoyado por la institución a la que pertenece, tiende a generar sentimientos negativos hacia ella. Esto significa que debe construirse un equilibrio entre los castigos y las recompensas al personal que participa en las fuerzas de seguridad. También implica que los mecanismos de protección de elementos que actúan en el marco de las responsabilidades que conlleva su labor deben reforzarse, de manera que cuestiones como las presiones por el uso de la fuerza no se conviertan en limitantes para operar, siempre y cuando la operación ocurra en un marco de respeto a los derechos humanos.

El sentido de los valores también está directamente relacionado con la aplicación de recursos para mantener una dignidad mínima en el personal, como la provisión

¹⁵⁸ SARA significa, por sus siglas en inglés: Scanning, Analysis, Research and Assessment. Fue desarrollado por investigadores sociales del delito en el Problem Oriented Policing Center del Reino Unido y su objetivo principal es dotar al trabajo policial de una base científica que le permita abordar los problemas cotidianos de la policía como una política pública verificable y capaz de generar resultados, sobre todo en materia de prevención y mejora del clima social de las comunidades. Para más información, se puede visitar: www.popcenter.org

de uniformes, patrullas y demás implementos con manufacturas de alta calidad que sean responsabilidad de la institución y no del personal que debe utilizarlas, tal como sucede comúnmente. Un policía que debe pagar por sus uniformes, o por la gasolina o el mantenimiento de su patrulla, es un policía que se corrompe. La reproducción de valores internos, así como el equilibrio entre premios y castigos tiene que ver con el reconocimiento del trabajo que se realiza,. La aplicación de incentivos a los resultados, así sea de carácter honorario, apoya la competencia interna para lograrlos, pero también obliga a seguir los procedimientos establecidos para no incurrir en violaciones a los derechos de las personas. En un sentido contrario, la realización de actividades fuera de la ley, así corresponda a altos mandos, también debe ser sancionada con el mismo rigor que se sanciona a los elementos operativos.

La participación de los mandos en la operación, liderando el trabajo que se realiza en campo, es un instrumento muy útil para lograr una mayor cohesión institucional. La reiteración de símbolos institucionales, el fomento del orgullo que representa pertenecer a un cuerpo de seguridad, como una de las tareas más complejas en el ámbito del servicio público es otro elemento indispensable para acrecentar el sentido de pertenencia. Esto conlleva el reforzamiento de la disciplina interna. Desde la vestimenta, hasta la forma de expresarse, son instrumentos que han sido despreciados por las autoridades durante mucho tiempo, motivo que ha generado como efecto negativo, la desconfianza de la ciudadanía y la falta de respeto a la autoridad y si a ello le agregamos la corrupción institucionalizada, se genera un franco debilitamiento de todo el respeto y el trabajo que los elementos buenos realizan.

Otro aspecto importante para el mantenimiento de la cohesión institucional es la creación de un modelo de profesionalización de carrera que permita no solo el

crecimiento en el entorno interno de la organización, sino la profesionalización individual, tal como ha sucedido en la policía del Distrito Federal, donde se promueve, mediante becas y tiempo libre a los elementos, el estudio para ascender en su nivel académico, siendo la meta que en pocos años, todas y todos los policías, tengan como mínimo una carrera profesional.

Inteligencia y contrainteligencia

Una de las principales herramientas para la prevención de incidentes de alto impacto, así como para la investigación de grupos delictivos, el trabajo de inteligencia y contrainteligencia es uno de los más débiles en el trabajo de las autoridades federales. Buena parte de las detenciones de miembros de la delincuencia organizada obedece al trabajo de inteligencia provisto por las autoridades de Estados Unidos y no al realizado por la autoridad mexicana. Esto se debe en parte a que el ciclo de inteligencia se rompe de inmediato cuando hay filtraciones de información como resultado de la corrupción de alguien que está en contacto con información sensible, cuestión que ha ocasionado que las labores de inteligencia se hayan transferido, con el paso de los años, del CISEN, a la Policía Federal y luego al Ejército y a la Marina, como un efecto del desgaste en la confianza al personal que está asignado para la recopilación de la información que lleva al aseguramiento de miembros importantes de la delincuencia organizada, que en estos tiempos la tarea principal para la autoridad en esta materia.

Una de las virtudes principales de la información de inteligencia está en los niveles temporales de acceso y publicidad de la información, lo cual requiere tener grupos altamente comprometidos con el país, así como altamente capacitados para recabar datos e indicios que confirmen las hipótesis de investigación sobre los grupos o personas a quienes se aplica el proceso que conlleva el ciclo de inteligencia. Es de vital importancia que la estructura de los filtros para el acceso a

la información, sea tan estricta como para que se pueda identificar con más sencillez cualquier fuga de información, pero que también, esos filtros, no se conviertan en un impedimento para las investigaciones.

En la actualidad, las tareas de inteligencia en México son realizadas por el CISEN, por la Policía Federal, por el Ejército y por la Marina, siendo esta última la que ha recibido las tareas más sensibles en los últimos años. La intervención de tantas instituciones ha provocado roces y enfrentamientos entre ellas debido a la necesidad de publicidad y legitimidad interna que cada una clama para la realización de detenciones de alto impacto. La propuesta de Ley de Seguridad Nacional asigna esas a tareas al CISEN y las Fuerzas Armadas, dejando a la Secretaría de Seguridad Pública fuera de esa actividad, siendo que son obligaciones de las tres primeras la identificación de las amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, aún cuando la responsabilidad recayera en las organizaciones mencionadas, no se puede rechazar el hecho de que algunas de las principales fuentes de información serán los datos recopilados por las agencias de seguridad estatales y federales, así como por los organismos de procuración de justicia. Esto significa que tales instituciones deben contar con áreas de análisis delictivo altamente especializadas que les permitan tener datos geo referenciados, estadísticas históricas e información sobre casos en particular que apoye las investigaciones.

El uso de tecnología de punta para la intervención de comunicaciones, así como el trabajo con personal infiltrado, es una actividad común en las tareas de inteligencia, pero el problema para el primero está en que es necesario permiso de un juez, mientras que la segunda es una actividad de alto riesgo, por lo que para ambos se requiere construir mecanismos de alta especialización, así como

equipos cerrados con el máximo nivel de confianza entre ellos, para evitar traiciones y filtraciones no planeadas.

Formación, capacitación y profesionalización

Para lograr cuerpos de seguridad confiables, los esfuerzos de la autoridad han resultado desorganizados y carentes de una estructuración académica confiable. Al respecto, quien escribe tuvo la oportunidad de colaborar en algunos cursos de capacitación para fuerzas federales y con perfil de investigador y lo que detectó es una desorganización burocrática que directamente afectó la eficiencia de los cursos, tanto para los alumnos como para los maestros. Las instalaciones no contaban con los implementos mínimos indispensables tales como: computadoras para cursos de informática, o armas y balas para prácticas de tiro. Esto ocurrió en la academia estatal de Barrientos entre 2007 y 2009. La forma en que están diseñados los horarios y la dinámica interna fue objeto de varias indisciplinas graves, como el hecho de que los propios elementos a cargo de la disciplina ingirieran bebidas alcohólicas con alumnos durante los tiempos libres, al interior del plantel.

Se ha intentado crear otras academias en las entidades, la estructura programática es limitada y requiere más tiempo para que el personal comprenda con mayor claridad la información que se les provee. Un curso de 4 meses para más de 12 horas de capacitación al día por seis días a la semana genera agotamiento en las personas, sobre todo en las etapas finales de la capacitación, por lo que se vuelve importante considerar métodos alternativos de capacitación que permitan generar la misma cantidad de horas en cursos pero realizada en distintas etapas, de manera que se permita una integración práctica al aprendizaje y una inducción integral que no se vea interrumpida por las necesidades del servicio, ya que también, ocurrió con frecuencia que se redujeron los tiempos de la

capacitación, para que un curso planeado para 5 días, se diera en uno solo, afectando sobremanera el proceso de aprendizaje necesario para cualquier materia. Y los resultados se observan en la desorganización y la deficiente planeación de operativos, como ocurrió con el asesinato de 12 agentes federales en Michoacán en 2009, los cuales, por un error de logística básico, permanecieron hospedados en el mismo hotel luego de participar en un operativo de alto impacto.

Por otro lado y como una cuestión de extrema trascendencia, se encuentra la dificultad técnica operativa de capacitar a los más de 544 mil¹⁵⁹ policías que conforman el estado de fuerza correspondiente a la suma de los policías federales, estatales y municipales, con todos los temas y técnicas que requiere el proceso de homologación de procedimientos y protocolos de operación. Esto implica una inversión enorme y que sólo puede ser funcional a largo plazo, por lo que se observa una necesidad inmediata de integrar métodos alternativos de capacitación, sustentados en la creación de más academias policiales, pero también en la creación de convenios de colaboración con universidades e instituciones para reducir los tiempos de capacitación necesarios. Además debe tomarse en cuenta que la formación policial toma más de unas cuantas horas en un salón de clase y es un proceso que puede tomar años por cada elemento. En ese sentido, comparado con Suecia, uno de los países con mayor calidad de vida del mundo, mientras a un mexicano se le considera policía investigador luego de unos cuantos meses de capacitación, en Suecia toma al menos siete años poder alcanzar ese nivel.¹⁶⁰

Comunicación social

¹⁵⁹ “México, tercer país con mayor fuerza policial”, *Periódico Milenio*, 26 de Marzo de 2012 <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9135905>

¹⁶⁰ Cfr. González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, y Arturo, Yáñez, *Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 1994

Respecto del papel de los medios de comunicación en la difusión de las acciones del crimen organizado, Astorga, en su libro *Seguridad, traficantes y militares*, plantea que, “el peso y la influencia de las instituciones del Estado encargadas del diseño y la puesta en práctica de la política antidrogas, su discurso y su estrategia de presentación pública de los traficantes, se reflejan de manera permanente y dominante en los medios de comunicación. Éstos transmiten y refuerzan las categorías y los esquemas de percepción de dichas instituciones, adoptándolos como propios”¹⁶¹. En este sentido, los mecanismos de comunicación social que las agencias de seguridad generen, se reproducen a favor o en contra de las actividades que realicen y decidan difundir. Por ejemplo, la difusión mediática de presuntos responsables antes de que sean formalmente juzgados, afecta seriamente los derechos de los detenidos al no haber una sentencia formal que acredite la responsabilidad atribuida. También, permitir o difundir datos o imágenes de las personas que colaboran en actividades delictivas, ha devenido en la afectación directa de aquellas y de sus familiares, como ocurrió con el asesinato de la familia del marino que falleció en el operativo que culminó con la muerte de Arturo Beltrán Leyva en Cuernavaca Morelos, luego de que los medios de comunicación difundieron sus imágenes en el funeral del elemento de la Marina.¹⁶² Es decir, la comunicación hacia el exterior, acerca de la actividad en el tema de la inseguridad, debe ser utilizada bajo parámetros estrictamente relacionados con los niveles de acceso a la información de inteligencia, lo cual no debe confundirse con una violación al derecho a la información, sino que debe ser un asunto reflexionado por las fuentes primarias.

Esta reflexión lleva a considerar que hay dos elementos a considerar en la comunicación de las agencias de seguridad. Por un lado se encuentran los

¹⁶¹ Astorga, Luis, 2007 *Op. Cit.*, p. 273

¹⁶² Cfr. López, René Alberto, “Asesinan a familia del marino que cayó en operativo contra el Barbas”, *Periódico La Jornada*, 23 de diciembre de 2009
<http://www.jornada.unam.mx/2009/12/23/politica/003n1pol>

procesos de comunicación interna y por el otro los de comunicación social, donde intervienen los medios de comunicación.

Con relación a la comunicación interna, es necesario identificar todos los posibles filtros que deben existir en el sistema, a fin de evitar que información sensible se haga pública o sea utilizada con fines políticos. Información confidencial contra información estadística y de resultados debe ser considerada para mantener y reproducir la transparencia necesaria en el operación de las agencias de seguridad.

Con respecto a la difusión a medios de comunicación se debe tener mucho cuidado con el discurso y los materiales utilizados. Derivado de que la seguridad es una sensación, la excesiva difusión de un tema puede tender a generar temor, como ocurrió en su momento con la reproducción de nota roja televisión y periódicos, que derivó posteriormente en el acuerdo realizado por diversas televisoras para reducir su exposición, ya que había empezado a generar un temor más abierto en la población, al construirse la creencia de que la violencia era en todo el territorio, cuando esta, generalmente, ha estado limitada a unos cuantos municipios en algunos estados del país¹⁶³. Cabe considerar que los medios de comunicación tienden a defender que ellos sólo refieren los eventos con objetividad, de acuerdo a su línea editorial, a los segmentos de población a quien va dirigido, de acuerdo a su propia lógica laboral, pero no siempre consideran los efectos que los contenidos y los formatos de difusión de la información pueden surtir en la percepción de las personas, en la formación de su propia opinión, así como en el tipo de problemas que la audiencia observa como amenazas graves

¹⁶³ Santiago, Regina, "Acuerdo entre medios: ¿Cómo informar sobre la violencia en México?" *Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios, A.C.*
<http://culturadelalegalidad.wordpress.com/2011/04/02/acuerdo-entre-medios-%C2%BFcomo-informar-sobre-la-violencia-en-mexico/>

para su propia seguridad. Por este motivo, el trabajo a nivel de comunicación es una tarea que requiere un esfuerzo conjunto que sirva para garantizar el derecho a la información sin entrometer el derecho a la privacidad y a la investigación judicial, pero sin caer en la censura.

El problema de la legalización/despenalización de la drogas

Una de las principales controversias en torno a la delincuencia organizada es la que afecta directamente una de sus principales fuentes de ingresos. En los últimos años son más los foros nacionales e internacionales donde se ha abierto la discusión para permitir la venta legal de drogas como la marihuana. Sin embargo, las posturas para discutir el tema permanecen confrontadas y lo colocan como uno de los grandes retos de los gobiernos en el hemisferio occidental. Esto se debe a que los resultados de la guerra contra las drogas no han sido satisfactorios en la medida que no hay pruebas contundentes que indiquen que, gracias a las medidas tomadas por los gobiernos para erradicar las drogas, hayan tenido como efecto una reducción en el consumo, un incremento en los precios, o un aumento en las dificultades para que quienes las consumen, puedan adquirirlas y en cambio, ha incrementado la violencia en países productores y de trasiego, como es el caso de México.

La discusión gira en torno a que, aún cuando se lograra una legalización global para el tráfico, venta y consumo de estupefacientes, no se podría acabar con la delincuencia organizada, cuyo poder se extiende a otras actividades ilícitas. Es sin duda uno de los temas de agenda pendientes para las autoridades de todo el mundo. En México, la postura oficial es contraria a la legalización, pero son cada vez más voces las dispuestas a colocar el tema sobre la mesa, como una alternativa para reducir el poder de los grupos de delincuencia organizada nacionales.

Bibliografía

- ABADINSKY, Howard, *Organized Crime*, Nelson-Hall, EE.UU, Chicago, 1990, 3ra. Ed.
- AGUAYO, Sergio y Bagley, Bruce Michael, (Comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 2002, 2ª ed.
- AGUILAR V. Rubén y Jorge G. Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009
- ALMONTE, Juan N. *Geografía de la República Mexicana*, en Anuario 1852
- ALMONTE, Juan N. *Geografía de la República Mexicana*, en Anuario. 1854
- ARANGO, Arturo, "Estadísticas de seguridad pública en México", *Seguridad Pública en México*, 2009 México,
<http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/crisada/estadistica/eficiencia.htm>
- ASTORGA Luis, *Mitología del "narcotraficante" en México*, México, Plaza y Valdés, 1995
- ASTORGA, Luis, *Seguridad, traficantes y militares*, México, Tusquets, 2007
- BARATTA, Alessandro, "Política criminal, entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos", *Revista Alter, Revista internacional de teoría, filosofía y sociología del Derecho*, Centro de Investigaciones Jurídicas de, Universidad Autónoma de Campeche, México, Año II, No. 4-5, enero-agosto 1998
- BATES, H. W. Compilador. *Central America, The West Indies and South America*, Londres, 1878
- BERGMAN, Marcelo. *Seguridad Pública y Estado en México*, México, Fontamara, 2007
- BERGMAN, Marcelo y Arango, Arturo "Mucho gasto y resultados inciertos. El creciente costo de nuestra Policía Federal" *Serie: El uso y abuso de los recursos públicos, cuaderno de debate núm. 11* Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), octubre de 2011
- BLISS, Katherine y Peter DeShazo, (Coord.), *El Control de la Corrupción en los Gobiernos Locales de América Latina*, Beatriz Boza, "Desarrollo de Sinergias entre la Sociedad Civil y los Gobiernos Locales", Center for Strategic & International Studies, EE.UU. 2009
- BRANDS, Hal, *Mexico's narco-insurgency and U.S counterdrug policy*, Strategic Studies Institute, EE.UU. 2009

- BRANTZ, Mayer. *México: As it was and as it is*. Nueva York, 1844
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1992
- CARRILLO HERNÁNDEZ, Edith “¿Vinculadas al narco? Mujeres presas por delitos contra la salud” *Revista Desacatos*, Núm. 38, México, enero-abril, 2012
- Censo Revillagigedo "Un Censo Condenado". SPP, 1977
- Censos Generales de Población. 1903, 1905 y 1907
- CURZIO, Leonardo, *La razón de Estado desde una perspectiva antimachiavélica*, México UNAM. 2004
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, México, 28 de enero de 2008
- Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, 30 de noviembre de 2010
- DURÁN, F. *Memoria sobre el Censo de la República Mexicana, en Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística*, 1862
- ELIAS, Norbert, *El Proceso de la civilización*, FCE, México, 2009
- FARNHAM, Thomas J. *México: the country, history and people*. Londres, 1863
- FOUCAULT, Michel, *Genealogía del racismo*, Argentina, Altamira, Col. Ensayos Caronte, 1996
- FOUCAULT, Michel, *Seguridad, territorio, población*, México, FCE, 2007
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1999
- GALVÁN, Mariano, “Calendario de Galván”, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939
- GARCÍA Cubas, Antonio. *Estado de la división, extensión y población de la República Mexicana*, 1862
- GARCÍA, García, Guadalupe Leticia, *Historia de la pena y del sistema penitenciario mexicano*, Miguel Ángel Porrúa México, 2010
- GONZÁLEZ Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto, y Arturo, Yáñez, *Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 1994
- GOTTSCHALK, Petter, *Policing Organized Crime, Intelligence Strategy Implementation*. Advances in Police Theory and Practice Series, EEUU, CRC Press, 2010

- GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, México, Era, 1981
- TARAYRE, Guillemin, H. E. *Exploitation mineralogique des regions mexicaines suivie de notes archeologiques et ethnographiques. Rapport adressé a son excellense M. Duruy.* Ministre d'Instruction Publique. París, 1869
- HELLER, Herman, *La teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010
- HERMOSA, Jesús. *Manual de Geografía y Estadística de la República Mexicana*, 1857
- HERMOSA, Jesús. *Compendio elemental de Geografía y Estadística de la República Mexicana*. Segunda edición, revisada y arreglada a la última división territorial por Antonio García Cubas. México, 1870
- HOBBS, Thomas, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998
- HUSAK N., Douglas, *Drogas y derechos*, México, FCE, 2001
- INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, México, Océano, 1998
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Estadísticas judiciales en materia penal*, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=15274>
- L. THORUP, Cathryn, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en, Aguayo, Sergio y Bagley Bruce Michael, (Comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 2002, 2ª ed.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada *Diario Oficial de la Federación*. México DOF30-11-2010.
- MANWARING, Max G., *Emisphere security environment: the mexican zetas and other private armies*, Strategic Studies Institute (SSI), E.U.A. 2009,
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 2005
- MEDINA PEÑA, Luis, *Hacia el nuevo Estado, 1920-1994*, FCE, México, 1994
- NAVARRO Y NORIEGA, Fernando. *Memoria sobre la Población del Reino de Nueva España*. México, 1820
- Noticias de Nueva España en 1805. Publicadas por el Tribunal del Consulado, en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*. México, 1862

OLSON, Mancur, *Poder y prosperidad, la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, España, Siglo XXI, 2001

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito. 2006 *Informe mundial sobre las drogas Vol. 1*

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *World Drug Report 2012*

OROZCO Y BERRA, Manuel. Artículo sobre *población en la obra de Manuel Siliceo, Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana*. México, 1857

PACHECO, C. *Memoria de Fomento, Colonización e Industria, 1877-1882*

PÉREZ HERNÁNDEZ, J.M. *Estadística de la República Mexicana*. Guadalajara, 1862

PEÑAFIEL, Antonio. *Memoria de Fomento, cuadro sinóptico y estadístico de la República Mexicana*. México, 1901

PITCH, Tamar, “¿Qué es el control social?”, Sozzo, Máximo (trad.) [Revista] *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 8, 1996

POZO SERRANO, Pilar, “Estados Fallidos, derecho humanitario y seguridad internacional en *Los retos humanitarios del siglo XX*”, España, Consuelo Ramón Chornet, 2004

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, “Base de datos de fallecimientos por presunta rivalidad delincuencia”, 2011 <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos>

Primer Censo de Población de la Nueva España, 1790

Primer Congreso Mexicano, en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006* Primera edición. México, 2002

RÍOS, Viridiana y David Shirk, *Drug Violence in Mexico, data analysis through 2010*, EEUU, Trans-Border Institute, febrero de 2011

RIVERA CAMBAS, M. *Atlas y catecismo de Geografía y Estadística de la República Mexicana*. México, 1874

ROBERTS, Nancy, “Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias” en: Bozeman, Barry, (Coord.) *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 p. 215.

- ROUSSEAU, Jacobo, *El contrato social*, México, Gernika, 1997
- RUSSELL, Bertrand, *Principios de Reconstrucción Social*, España, Espasa-Calpe, Colección Austral, 1975
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, (Coord.), “De la seguridad pública militar en México al control militar transnacional”, *Seguridad Pública y la teoría de los sistema en la sociedad del riesgo*, México, Porrúa, 2007
- SANTIAGO, Regina, “Acuerdo entre medios: ¿Cómo informar sobre la violencia en México?” *Observatorio y Monitoreo Ciudadano de Medios, A.C.*
<http://culturadelalegalidad.wordpress.com/2011/04/02/acuerdo-entre-medios-%C2%BFcomo-informar-sobre-la-violencia-en-mexico/>
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Acuerdos de la quinta conferencia nacional de seguridad pública” 11 de agosto de 2011, http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/367/1/images/3_Conferencia_Nacional_Secretarios_Seguridad_Publica.pdf
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, México, 7 de marzo de 2007
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, 7 de Marzo de 2008
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *Informe de labores 2007*, SNSP, México, 2007
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL, *3º Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, 2009
- SMALL ARMS SURVEY, *Small Arms Survey 2011: States of Security Anexos 1.1. y 1.2*<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-01-Annexes-1.1-1.2-EN.pdf>
- VALDÉS, A.J., en *Anuario Estadístico de los EUM*, 1939
- WINEBURGH, M. Where to spend the winter months. *A bird’s-eye view of a trip to Mexico via Habana*. Nueva York, 1880
- ZAFFARONI, Raúl. *Derecho Penal, Parte General, Primera parte: Teoría del Derecho Penal*, Cap. 1 Derecho Penal y Poder Punitivo/Selección victimizante, México, Porrúa
- ZAREMBA, Charles W. *The merchants and tourists guide to Mexico*. Chicago, 1883

Hemerografía

“Amenaza ‘La Familia’ al presidente Calderón”, *Periódico El Ágora*, 14 de diciembre de 2010 <http://www.elagora.com.mx/Amenaza-La-Familia-al-presidente.html>

“Atacan otro antro en Monterrey”, *Periódico Milenio*, 4 de septiembre de 2011

“Asesinan a cuatro personas en Barrio Antiguo de Monterrey”, *La Razón de México*, 9 de Mayo de 2011 <http://www.razon.com.mx/spip.php?article77430>

“Cronología: Motín en Apodaca, el más grave en 5 años”, *Periódico El Universal*, 19 de febrero de 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831216.html>

“El narco empuja a las ‘rejas’ a menores de edad” *Periódico Publimetro*, 17 de agosto de 2011 <http://www.publimetro.com.mx/noticias/el-narco-empuja-a-las-rejas-a-menores-de-edad/pkhq!3TdWun5p8x0v2kZskHPQSA/>

“La Cámara de Diputados congela la Ley de Seguridad Nacional”, *Periódico Excelsior*, 28 de abril de 2012,
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=&cat=1&id_notas=732822

“La certificación policial divide a Felipe Calderón y a los Gobernadores”, *CNN en español*, 31 de octubre de 2011, <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/31/la-certificacion-policial-divide-a-felipe-calderon-y-a-los-gobernadores>

“La violencia ‘cierra las puertas’ de centros nocturnos en Monterrey”, Javier Estrada, *CNN México* 27 de septiembre de 2011

“Guadalupe, NL, sustituirá policías con ex militares,” *Periódico El Universal*, 24 de julio de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/781367.html>

“México, tercer país con mayor fuerza policial”, *Periódico Milenio*, 26 de Marzo de 2012
<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9135905>

“Motín en penal de Ciudad Juárez deja 17 muertos”, *Periódico El Economista*, 26 de julio de 2011 <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/07/26/motin-penal-ciudad-juarez-deja-17-muertos>

“Narco mantas en apoyo a la Familia Michoacana”, *El blog del narco*, 28 de julio de 2010,
<http://www.blogdelnarco.com/search/?q=manta+familia+michoacana>

“Peleas entre narcos dejaron 160 mil desplazados en 2011:ONU”, *Periódico Excelsior*, 19 de abril de 2012

“PGR investiga fuga de 53 reos en Zacatecas”, *Periódico El Economista*, México, 17 de mayo de 2009 <http://eleconomista.com.mx/politica/2009/05/17/pgr-investiga-fuga-53-reos-zacatecas>

“Por bajos salarios, la policía es corrupta”, *AP*, SDPnoticias.com, 10 de octubre de 2012.

“Progression Mexico’s drug Cártels”, *Stratfor, Global Intelligence*, 27 de abril de 2011 http://www.stratfor.com/graphic_of_the_day/20110427-progression-mexicos-drug-Cártels

“Propone Peña gendarmería nacional contra el crimen organizado”, *Revista Proceso*, 9 de mayo de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=306943>

“Reportan fuga de reos en penal de Sinaloa”, *Periódico la Crónica de Hoy*, 1 de enero de 2012, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=625195

“Sarukhán: Narcos actúan como empresarios, no terroristas”, *Periódico El Universal*, 12 de abril de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/758746.html>

“Siete grandes cárteles de la droga operan en México: PGR” *La crónica de hoy*, 28 de diciembre de 2005

“Un banco de EU es vinculado con el lavado de dinero cárteles mexicanos”, *CNN México*, 5 de abril de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/05/un-banco-de-eu-es-vinculado-con-el-lavado-de-dinero-de-Cárteles-mexicanos>

Revista Nexos, “Mexicano ahorita, retrato de un liberal salvaje”, México, N° 398, Febrero, 2011

Revista Proceso, “Los rostros del narco, parte 1”, edición especial N°32 febrero 2011

Herrera Cornejo, Arturo, “Aparatos de seguridad y delincuencia”, *Periódico el Cambio de Michoacán*, México, 4 de enero de 2007

Galán, Marcelo, “Militares a cargo de las seguridad en 17 entidades”, *El Universal*, México, 28 de febrero de 2011

García Castilla, Gustavo, “Hay subejercicio de casi 4 mil millones en seguridad pública”, *Periódico La Jornada*, 9 de febrero de 2011

González, María de la Luz, “‘La Familia’ ejecuta 16 policías federales en 4 días”, *El Universal*, México, 15 de julio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169701.html>

López, René Alberto, “Asesinan a familia del marino que cayó en operativo contra el *Barbas*”, *Periódico La Jornada*, 23 de diciembre de 2009 <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/23/politica/003n1pol>

Sandoval Alarcón, Francisco. "10 puntos sobre el tráfico de armas entre EU y México", *Animal Político*, México, 10 de marzo de 2011 <http://www.animalpolitico.com/2011/03/10-puntos-sobre-el-trafico-de-armas-entre-eu-y-mexico/>

Vergara, Rosalía, " 'Maquilla' gobierno de Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD", *Revista Proceso*, 12 de enero de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=294667>

Índice de Ilustraciones y Tablas

Ilustraciones

Ilustración 1 La acción del Estado según el tipo de problema y selección criminalizante..	51
Ilustración 2 Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en los distintos movimientos armados que han ocurrido en México.	89
Ilustración 3 Homicidios relacionados con el crimen organizado en México, 2001-2010...	92
Ilustración 4 Organización típica de un Cártel	110
Ilustración 5 Homicidios por crimen organizado 2006.....	113
Ilustración 6 Homicidios por crimen organizado 2007.....	113
Ilustración 7 Homicidios por crimen organizado 2008.....	114
Ilustración 8 Homicidios por crimen organizado 2009	114
Ilustración 9 Homicidios por crimen organizado 2010.....	115
Ilustración 10 Homicidios por crimen organizado 2011 (hasta septiembre)	115
Ilustración 11 Expresión de los acuerdos sociales informales en manta de la Familia Michoacana.	118
Ilustración 12 Manta dirigida a Felipe Calderón.	122
Ilustración 13 Territorios de organizaciones delictivas en México, septiembre de 2011 ..	127
Ilustración 14 Acciones y problemáticas en la estrategia de combate al delito del programa de seguridad pública federal 2007-2012.	135
Ilustración 15 Operativo Conjunto Michoacán.	139
Ilustración 16 Convoy de civiles armados.	167
Ilustración 17 Huellas de la guerra entre narcos en Ciudad Mier, Tamaulipas.....	172

Tablas

Tabla 1 Componentes de un problema de seguridad nacional.....	38
Tabla 2 Integrantes del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México	43
Tabla 3 Comparativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 20.	79
Tabla 4 Comparativo de la reforma constitucional reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 21.....	80
Tabla 5 Comparativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 73.....	81
Tabla 6 Comparativo de la reforma constitucional reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública para el Artículo 115.....	82
Tabla 7 Muertes vinculadas a la delincuencia organizada según el gobierno federal 2006-2010.....	116
Tabla 8 Diversificación general de grupos delictivos en México, 2005-2011.	126