

La criminalidad y las políticas de seguridad en México

Arturo Alvarado Mendoza

Colegio de México
México
Alvarado@colmex.mx

Cita sugerida: Alvarado Mendoza, A. (2014). La criminalidad y las políticas de seguridad en México. *Cuestiones de Sociología*, n° 10, 2014. Recuperado de:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a10>

Resumen

México está experimentando una crisis de inseguridad y un incremento en la criminalidad en todos los niveles en la última década. Las cifras oficiales y las encuestas de percepción y de opinión muestran un irrefrenable aumento de los delitos y de la percepción de inseguridad, junto con sucesivas crisis de gobernanza, por la incapacidad de los gobiernos de enfrentar las olas de violencia y embates de organizaciones criminales contra la sociedad. El trabajo analiza la evolución de los delitos, de la victimización y de la percepción de inseguridad, y posteriormente describe sistemáticamente la capacidad del aparato coercitivo del Estado (tanto federal como local) para responder a estos retos. El trabajo muestra las deficiencias y los retos del estado mexicano y su clase política para resolver la crisis de inseguridad y aparente ingobernabilidad de México. Analiza y muestra que el estado todavía cuenta con capacidad de crear instituciones necesarias para controlar la criminalidad, pero que esto tiene costos políticos y sociales que la clase gobernante no ha estado dispuesta a asumir.

Palabras clave: Seguridad Pública; Violencia; Políticas Públicas; Policía; Criminalidad; Capacidad institucional.

1.- Introducción

México ha experimentado un cambio drástico en su seguridad y un incremento en la criminalidad en todos los niveles en la última década. Las cifras oficiales y las encuestas de percepción y de opinión muestran un irrefrenable aumento de los delitos y de la percepción de inseguridad, junto con sucesivas crisis de gobernanza, por la incapacidad de los gobiernos de enfrentar las olas de violencia y embates de organizaciones criminales contra la sociedad. El primer componente del problema es el incremento de la violencia criminal en todos los niveles, local y global, acompañado de un patrón de persistencia de la corrupción del aparato policial, judicial y de una parte importante de la clase política, que han llevado al país a mantener una impunidad de cerca de 98% de los delitos.



Existen coincidencias en torno al diagnóstico sobre las causas de esta problemática que mencionan como el doble proceso de cambio político y la transformación-apertura de la economía nacional desde mediados de 1980, favorecieron el surgimiento de una economía informal que también permitió el crecimiento de una economía delictiva. Ciertamente es que el cambio político ha producido algunas consecuencias adversas en materia criminal y no forjó un régimen de leyes y de derecho. Pero las transformaciones económicas y las políticas de equilibrio también juegan un papel central en la participación de México en la economía ilícita global.

La confrontación entre organizaciones de tráfico de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos de Norteamérica, EUA ha sido el principal generador de la violencia homicida en los años recientes. La disputa por territorios y rutas internas también se extendieron al esfuerzo por controlar mercados nacionales, esto incrementó los niveles de violencia y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma. Pero también han contribuido las intervenciones de las fuerzas coercitivas del estado, como por las de los gobiernos mexicanos al incrementar los recursos para formalmente combatir esta delincuencia.

Así, en el período 1995-2014 se ha experimentado un incremento sostenido en los delitos tanto de orden común y que afectan a la población de menores ingresos, como otros más crueles dirigidos a grupos específicos, muchos de los cuales han utilizado recursos adicionales y extremos de violencia (tales como los feminicidios, violencia contra los jóvenes, contra los migrantes, las masacres, entre otras conductas como el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión). En este sentido, queremos destacar que el fenómeno de incremento criminal en México es complejo y no obedece a una sola vertiente, como el narcotráfico. Esta situación pone en evidencia una serie de problemas de orden económico, social y de respeto a los derechos de todos.

Además del incremento del delito urbano de todo tipo, en el período de este estudio han emergido en México varias organizaciones criminales de distinta orientación ilícita así como de forma organizacional y de expresión espacial-territorial diversa. México es un país boyante en organizaciones armadas que controlan territorios parciales y se disputan la coerción sobre los ciudadanos y sobre los gobiernos, sin tener el propósito de tomar el poder y cambiar el *statu quo*.

Si bien, el narcotráfico ha sido el crimen más protagónico y reportado por los medios, todos los otros delitos globales y locales han estado aumentando. (1) En el nivel global me refiero al tráfico de armas, de personas, la piratería, el contrabando y el lavado de dinero; estos son

los delitos líderes, pero también hay otros productos que implican organizaciones transnacionales, como el mercado de autos y autopartes ilegales, o los mercados de tráfico sexual y de órganos, o de tráfico de materias primas (minerales), o de insumos y bienes gubernamentales (desde equipo y maquinaria hasta insumos como el cable de cobre o la fibra óptica, que es extraída por ladrones locales y termina en grandes industrias en China). En cambio, localmente los delitos de asalto, de agresiones y de robo a la propiedad (en muchas modalidades) son los más *rampantes*. Esto muestra una “segmentación” de las economías delictivas.

El incremento de los delitos de todo orden implica crear interpretaciones acordes con cada problema. Los componentes de la actual violencia delictiva-criminal podrían ser de dos órdenes: el primero sería societal, un cambio en las conductas de las personas hacia las conductas ilícitas, por transformaciones en las normas y en las oportunidades y necesidades de la población. La hipótesis más pertinente sería una combinación de las teorías del crimen y la desigualdad (Becker, 1968) junto con otras ideas más cercanas a Emile Durkheim: una anomia y una integración normativa deficiente, incluso contestataria. Pero habría que proponer otras hipótesis para explicar el magnífico incremento de la economía ilícita, con hipótesis vinculadas a una teoría de la ambición tanto económica como política. México, como otros países han visto crecer un grupo de empresarios y organizaciones de la violencia que se dedican a disputar y concentrar la producción de renta lícita e ilícita (la disputan o la comparten con la élite económica y política, lo cual querría decir que estas conductas no están contra el status quo de los mercados capitalistas, sino que lo aprovechan). Explicar estas hipótesis requiere documentarlas y contrastarlas en diversos órdenes. Este ensayo ofrece algunas bases para avanzar en estas interpretaciones. Además, en esta ocasión me concentraré en describir e interpretar la acción gubernamental como respuesta a estas tendencias y a estas organizaciones.

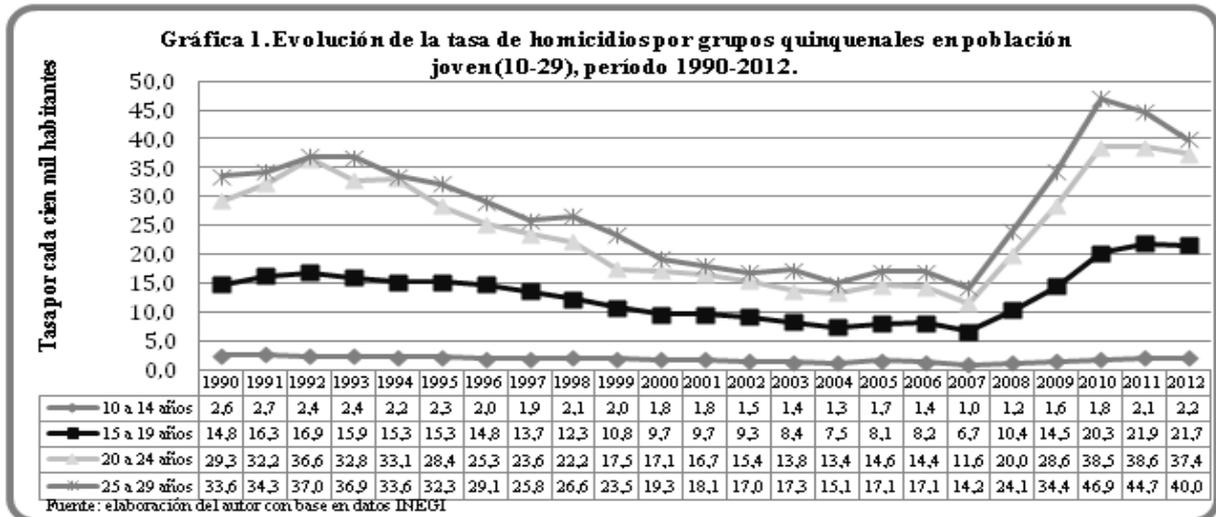
El segundo orden, que también es la tesis de este artículo, expone que la “crisis” actual parece sistémica por la combinación de un incremento (histórico) de las actividades ilícitas, junto con una inadecuación y esfuerzos fallidos del estado por construir un aparato de seguridad acorde a las circunstancias, que restaure el control de la violencia (no necesariamente el monopolio de la coerción estatal) y de los territorios en el país y establezca un gobierno de leyes para todos. No hablo de estado de derecho porque en los hechos éste no ha existido, ni para la población ni para la propia élite política. Por estado de derecho en este apartado no me refiero a la noción jurídica abstracta sino a dos temas concretos; por una parte, a la expectativa de las elites de tener un estado de leyes mutuamente construidas y respetadas por ellos mismos y que puedan imponer

efectivamente a la población, y por otra, a la expectativa de los ciudadanos de que el estado se comportará conforme a las leyes, al menos en el límite.

El delito, la criminalidad y la percepción de inseguridad en el país

Los estudios más recientes elaborados por instituciones públicas como el Instituto Nacional de Geografía (INEGI), ofrecen indicios de una tasa de delitos enorme, de los que ha sido víctima cerca de 16% de una población cercana a los 118 millones de personas (cuadro 1). De acuerdo con la encuesta más reciente, una de cada cinco personas habría sufrido algún delito. La “cifra negra” oficial es de 92% de los casos. Acompañada de esta situación, encontramos que la percepción de inseguridad entre la población ha estado incrementándose. De acuerdo con las encuestas nacionales sobre este tema, la población se siente más insegura hoy que hace tres años y sus expectativas de que la situación mejore tanto en el país como en sus localidades es muy baja. Así, la mayoría de los encuestados perciben un decremento en su seguridad y en la de sus localidades. La población tiene expectativas negativas sobre la posibilidad de cambios y mejoras; expresa que no espera que habrá cambios (mejorías) en el futuro inmediato (la respuestas “seguirá igual de mal” y “empeorará” suman 64.9% en 2014), y que las policías no son efectivas en el combate a los delitos y la detención de delincuentes (la respuesta de poca o nula efectividad de las policías suma 70.2 % en 2014).

Uno de los indicadores más relevantes es la mortalidad por homicidios que ha presentado una tendencia de cambios drásticos en los años recientes. La tendencia era descendente a fines de la década de los años noventa y principios de este siglo, pero tuvo un giro de incremento pronunciado hacia el año de 2007. En 2009 alcanzó una tasa de 19 muertes por cada cien mil habitantes, la que México tenía en 1994. (2) Casi tres cuartas partes de los homicidios se concentran en 9 entidades y, dentro de ellas, en cerca de 57 municipios en donde se asientan ciudades de tamaño intermedio. Encontramos aquí que los grupos de población joven participan de manera predominante en las muertes violentas.



Hay dos grupos de entidades por una parte las del norte-poniente, y por otra parte las del centro-occidente. Junto con la notoriedad de Chihuahua y Baja California en ese año, siete entidades más se encontraban por encima de la tasa nacional de homicidios de ese año (que llegó a 14.5 por cada cien mil habitantes); la primera entidad llegó al triple de la tasa nacional y otra más al doble; estas entidades no sólo se concentran en el norte del país sino que se distribuyen en el pacífico y en el centro. Están asociadas a las más recientes confrontaciones entre grupos de narcotraficantes y de las fuerzas coercitivas federales (Dell, 2010: 3). Pero otros estados tienen una tendencia de mortalidad superior al promedio desde hace más de una década, lo que manifiesta que existen otros factores de violencia no sólo asociados a la guerra entre narcotraficantes y el gobierno federal.

Todas esas tendencias colocan a México en una situación similar o (más violenta) que otros países de la región. Por ejemplo, México tiene hoy una tasa de homicidios cinco veces mayor que la de Argentina (Spinelli et al, 2014: 52); cerca de 4 % superior a la de Brasil, cercana a la de Colombia y sólo menor a la de países como Venezuela, Guatemala o El Salvador.

Además de los delitos reportados, México es escenario de otros dos procesos de enorme magnitud. Primero un incremento de la violencia contra la población migrante y otro de migración forzada de mexicanos hacia otras localidades del país o hacia EUA. Los migrantes han sido objeto de manipulación y de ilícitos de parte de autoridades migratorias, de “coyotes” intermediarios o acarreadores pero hoy día de bandas del crimen organizado. Además el tráfico de armas es notorio en el país. Una estimación indica que anualmente hay un tráfico de 250 mil armas en México, provenientes sobre todo de EUA

(www.sdppnoticias.com-Dic 4, 2013), este delito es probablemente el segundo en magnitud y que está directamente asociado al crimen organizado. Además, la piratería es un delito generalizado en el país. Algunas organizaciones de negocios consideran que este delito produce el doble de ingresos ilícitos (3) que el de narcotráfico (www.eluniversal.com.mx/primer/33986.html-Nov 25, 2009). Para terminar esta sección con el lavado de dinero, citaré un reporte de Ernesto Leyva, (Leyva, 2013: 9) donde estima que este negocio ascendía en 2008 a 145 687 millones de pesos anuales, o 1.63% anual del PIB.

En todo este período hemos tenido una transformación de la “opinión pública” así como de la participación de la sociedad organizada, principalmente por organismos empresariales así como por asociaciones cercanas a ellos y seguidos por un conjunto de movimientos o movilizaciones sociales reactivas tanto a la violencia criminal como a la irresponsable respuesta del estado. Los medios de comunicación han seguido un patrón de reporte de lo que llamo la porno-violencia, que ha incrementado la percepción de inseguridad de la población, así como también producido fuertes críticas de organismos de derechos humanos públicos y sociales. Además de muchas respuestas y movilizaciones, hoy día existen algunas organizaciones sociales de carácter regional que promueven un análisis alternativo del problema así como propuestas de programas de reducción de la violencia distintos a los del gobierno. Destaca en el sector empresarial México Unido Contra la Delincuencia por su capacidad de intervención y presión en la política pública, particularmente en los programas de reducción del secuestro y de la extorsión. Pero hay otros movimientos importantes como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, o los pro-víctimas (que aduce que hay cerca de 70 mil muertos por la “guerra” pero llegan a considerar una suma de hasta 12 millones de víctimas en México por la violencia delictiva y la guerra contra el narcotráfico, principalmente) que en favor de resolver el problema de las desapariciones forzadas (cuya cifra puede llegar a más de 26 mil personas según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH) otros han presionado por para crear una ley de (protección a) víctimas.

En general la delincuencia ha producido reacciones individuales y colectivas muy diversas desde la auto organización civil y formas de participación ciudadana para demandar al gobierno mejores servicios de protección, como también vigilantismo, linchamientos, y un enorme incremento del negocio de policías privadas (un “industria” de servicios con cerca de 350 mil empleados); guardias blancas, paramilitares etc.

Reconsiderando: los principales problemas de seguridad

México vive un período de incremento de varias formas de violencia; por un lado agresiones comunes, interpersonales, de pareja, robo, asalto, lesiones, violaciones y delitos contra la propiedad. Pero también de manera cruenta violencia por el tráfico ilegal de drogas, por el crimen organizado, por la auto-organización de los ciudadanos armados (las autodefensas) y por aquella ejercida por las propias fuerzas coercitivas del estado (a ellas se les imputa la incapacidad, la impunidad y el involucramiento de políticos en acciones ilegales). Pareciera que el monopolio y la organización de la violencia por parte del estado han cambiado drásticamente y hay una disputa por la misma.

Los últimos tres gobiernos federales han concentrado sus esfuerzos supuestamente en combatir el crimen organizado y el narcotráfico, descuidando la necesidad de fortalecer la procuración de justicia local, con la obvia consecuencia del desmantelamiento del aparato policial municipal y estatal. En algunos programas del gobierno de Calderón, se hizo énfasis en un supuesto incremento del delito juvenil, pero en realidad lo que ocurría era que la mayoría de las víctimas de la violencia homicida estaban siendo los jóvenes. Cerca de 50% de los decesos han sido personas entre 10 y 29 años de edad. En virtud de que muchos grupos de presión empresarial y muchos gobiernos que responden a ellos han puesto énfasis en combatir los secuestros o la extorsión, esto ha permitido el crecimiento de la violencia en los espacios públicos y otros medios como el transporte, que afecta a la mayoría de la población de menores recursos, como si habitaran en tierra de nadie.

México resulta el arquetipo latinoamericano de un estado con recursos y capacidad institucional mal empleados. La transición política no ayudó a mejorar el problema, sino por el contrario, ha mostrado debilidades estructurales y de paso ha mostrado que la clase política es proclive a este clima de ilegalismos e impunidad. No está dispuesta a pagar los costos de implantar un estado de derecho.

Ahora bien, reconocemos que también el crimen global ha sido una presión magnífica contra el aparato de seguridad mexicano y que la estrategia en seguridad de los Estados Unidos de Norteamérica, cuando reforzó la seguridad en sus fronteras y cerró otras rutas de paso del narcotráfico vulneró aún más el territorio. Esto hizo posible y oportuno para las grandes organizaciones de tráfico internacional de bienes ilícitos utilizar el territorio fronterizo mexicano. Pero también hay que entender que no han existido respuestas locales para combatir el crimen común, con algunas excepciones, como la de la capital de la nación.

En consecuencia las políticas públicas han sido inadecuadas. Los políticos responden con programas reactivos punitivos y con incremento en el gasto ineficiente, como patrullas y equipo técnico inútil para la naturaleza del problema delictivo. Así, tenemos que las policías no protegen tanto a la población, como a veces también permiten el tráfico ilegal o, incluso se involucran en el mismo y lo protegen.

Las respuestas civiles a la inseguridad han seguido un ciclo que pretende proteger sus intereses; en muchas ocasiones obtienen las respuestas públicas; sin embargo el “equilibrio general” de la presión social colectiva es ineficiente, cíclica, tiene consecuencias adversas en políticas que minan sus derechos, que permiten que ciertas economías ilegales continúen y que en general no resuelven los problemas estructurales.

Otra consecuencia interesante que podemos observar es que las organizaciones ilegales también responden a la política pública, y en algunos casos manipulan (con amenazas o con incentivos clientelares) la agenda y la protesta social contra la inseguridad. Aquí también encontramos respuestas sociales muy diferentes. Mientras que en el estado de Guerrero las comunidades rurales se auto organizan y crean sus propias “policías comunitarias”, aun en contra de las presiones del gobernador y de la federación, en otras ocasiones el crecimiento de mafias ilegales han llevado a la creación de autodefensas. Las organizaciones criminales también propician o aprovechan estas respuestas, como en el caso de Michoacán hoy día. Así México es un país boyante en organizaciones criminales armadas.

II.- Organización del sector seguridad. Agentes, normas, rompecabezas para armar

Presentamos ahora un panorama del sector seguridad. México es un país federal, lo que determina la naturaleza de sus organizaciones “coercitivas” públicas y también permite formas de seguridad privada muy diversas. La constitución establece un cuasi monopolio de las fuerzas coercitivas en la federación y los estados, de forma que establece por un lado a las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad nacional y las amenazas externas, exclusivamente, y por otro menciona que deben existir sólo dos tipos de policías, las « preventivas » que previenen los delitos y actúan en flagrancia y las « judiciales » que investigan y persiguen a los delincuentes. Además, la constitución establece un monopolio de la acción penal en la figura del “ministerio público”, que es una de las instituciones más problemáticas y precarias del sistema de procuración de justicia, en particular porque no es independiente, sino que está sujeta a los poderes ejecutivos.

Esto produjo una descentralización de la fuerza pública histórica con pocas fuerzas federales, algunas estatales y numerosas municipales, la gran mayoría incapaces. Las

reformas constitucionales impulsadas hacia una década por el gobierno federal pretenden reconcentrar las fuerzas policiales en una noción debatida de « mando único » bajo los gobernadores estatales, que aprovechan estos programas para beneficiarse con más recursos. No obstante, cada vez que enfrentan una situación crítica, de inmediato « abdican » sus capacidades punitivas y solicitan la intervención de las fuerzas federales.

El ejército mexicano históricamente ha sido utilizado para labores de control político y laboral. Además, en los años recientes la marina también ha entrado en operaciones de combate al narcotráfico, inteligencia y persecución de criminales peligrosos. En los años recientes con la creación de la policía federal, ésta ha sido utilizada para controlar algunas huelgas y movimientos de protesta considerados anti-estatales y violentos, como la Asamblea Popular de Pueblos de Oaxaca, APPO en Oaxaca, que surgió como resultado de una combinación de fraude electoral y mal gobierno local. Incluso hoy día hay la presunción de que los operativos militares han detenido y desaparecido personas y que están ejerciendo labores de procuración de justicia. (4)

Las políticas de seguridad

En virtud de que México es un país con un régimen federal y municipal, existen varios espacios (jurisdicciones) en los que se formulan y operan políticas específicas. La principal es la federal, pero cada entidad federativa debe tener una política propia, por ley, y los municipios también deben formular programas de seguridad, sobre todo para obtener recursos y subsidios federales.

En la formación de la política de seguridad encontramos dos “arenas” o espacios de formulación. Una de ellas es la interna, dentro del aparato del estado, otra es la exterior. En cuanto a la interior, como lo mencionamos arriba, el sistema actual se rige por una organización coordinadora que es el Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP y un secretariado ejecutivo del tema que está plenamente politizado por la intervención y los intereses de los gobernadores. También está influido por las fuerzas armadas, quienes han aprendido a beneficiarse de este sistema, hacer política y obtener numerosos recursos para la seguridad interior. Además, hoy día tenemos un fuerte actor que presiona en todos los ámbitos: el gobierno norteamericano. Finalmente tendríamos un conjunto de municipios sede de ciudades importantes, que si bien no logran formular las políticas, tienen un papel central en programas de emergencia, particularmente las ciudades grandes, las capitales del país y las de la frontera norte.

En la arena exterior encontramos un conjunto de promotores de políticas. Para comenzar están el poderoso Departamento de Estado Norteamericano y la agencia antidrogas americana, la DEA, los principales impulsores de las políticas punitivas y de lucha contra el narcotráfico, que al parecer se ha apoderado de un sector de la PGR y de la marina hoy día. En el contexto internacional, hay un dominio de los EUA en materia de seguridad nacional e interior en México. Falta de ideas propias y claras sobre el tema de drogas interno. En dicha política hay una sobrevaloración de las organizaciones criminales mayores frente al crimen común.⁽⁵⁾

Le siguen un conjunto de actores que actúan como grupo de presión dentro del gobierno, para impulsar políticas de seguridad. Son los grupos de empresarios más grandes del país, que han creado organismos civiles para impulsar sus ideas (México Unido Contra la Delincuencia, MUC). Otro grupo de jugadores de menor fuerza son las asociaciones civiles, particularmente las de derechos humanos y las de juristas. En un distinto nivel estaría el sector privado de seguridad, una industria boyante con articulaciones poco claras con agentes gubernamentales.

El principal tema que cabe abordar en las políticas no son solamente las facultades y las normas, sino la capacidad institucional para diseñar y ejecutar políticas eficientes de manera autónoma. Prácticamente ninguna entidad cuenta hoy con dicha capacidad y requiere del apoyo federal en materia de operaciones policiales, militares y de recursos. El principal componente de las políticas es la policía y con la excepción del Distrito Federal, ninguna otra policía estatal o municipal cuenta con la capacidad de cubrir sus territorios y operar en materia de prevención del delito (sobre todo del organizado), persecución de delincuentes y para mantener un orden (o paz pública).

La política federal de seguridad

En lo que respecta a la producción legislativa y normativa relacionada con la seguridad durante las 2 últimas dos décadas, los legisladores y la clase política han impulsado dos corrientes divergentes en materia de seguridad. Por una lado, un incremento de la normatividad en derechos humanos, mientras que por otro reiteran una política punitiva intensa a través de las definiciones de crimen organizado y la imposición de penas cada vez mayores a delitos “de moda” como el secuestro y la extorsión, sin establecer de manera adecuada los procedimientos y las adecuaciones institucionales para que operen. Cada administración ha tenido un ciclo de incremento de la violencia y de diversas formas delictivas, desde el narcotráfico, que no disminuye, como de los secuestros, luego, de la extorsión, luego del tráfico humano y de otros delitos en donde organizaciones criminales

han ocupado territorios enteros del país, como varios municipios de Michoacán y de Tamaulipas.

A partir de entonces una de las primeras respuestas del Presidente en turno, Ernesto Zedillo, fue crear un órgano nacional de combate a la delincuencia; en 1995 surgió el Sistema Nacional de Seguridad Pública; un híbrido organizacional que integró a la clase política, principalmente a los gobernadores, con el aparato federal y estatal de procuración de justicia, con la participación de las fuerzas armadas. Este organismo es el eje rector de las instituciones federales y principal articulador de los agentes de la política federal, estatal y municipal. Este ha sido el más notorio cambio en todos los niveles y a partir de este “sistema” se articula la política gubernamental. Hay otras iniciativas autónomas nacionales, estatales y municipales. Desde entonces se forjó el entramado institucional de la seguridad pública.

Para las autoridades México experimentó una « transición » delictiva caracterizada por el incremento sostenido del número de delitos, en particular, los cometidos con violencia; por la impunidad y por la consolidación de organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico y la economía ilegal. Esta situación ha llegado a una crisis que en 2014 tiene cuatro componentes:

1. El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas.
2. El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal.
3. El surgimiento de patrones delictivos más violentos por la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad.
4. La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia. (Programa Nacional de Seguridad Pública, 2014)

En síntesis, el gobierno federal considera que el principal problema es el crimen organizado, no obstante que en sus datos menciona con nitidez los problemas de inseguridad a nivel local y de percepción de inseguridad en barrios y en espacios públicos no asociados al crimen organizado. Esta visión ha sido fija en los gobiernos federales desde 1995. Veamos.

La política de la administración de Ernesto Zedillo entre 1995 y 2000 inicia la reconstrucción del aparato coercitivo del estado, intentando articular diversas fuerzas, principalmente

federales. El modelo tuvo dos vertientes que resultaron al final conflictivas; por un lado la intervención directa y emergente de las FFAA en trabajo de policiamiento « ostensivo », al grado que colonias populares de ciudades como la capital recibieron tropas federales para patrullar las calles y dirigir el tránsito vehicular. Por el otro, el surgimiento de una Policía Federal. Todo esto acompañado de un incremento, una ola de criminalidad que tuvo su clímax en el D.F. (Alvarado, 2012:36-109). La paradoja es que mientras en 1995 la capital era un “infierno” hoy día se promueve como la ciudad más segura de México.

La gestión de la seguridad durante la administración de Vicente Fox entre 2000 y 2006 llegó a crear una Secretaría de Seguridad Pública Federal que retomó en sus primeros años la construcción de una policía federal, al mando entre otras personas del que fuera su promotor, Genaro García Luna que ulteriormente fue Secretario del ramo con el Presidente Calderón. Creó una agencia de policías llamada la Agencia Federal de Seguridad AFI, dentro de la Procuraduría General de la República. Pero estos esfuerzos se fueron desdibujando a lo largo de su administración, por lo que terminó utilizando a las fuerzas armadas como bomberos en diversa crisis de seguridad en la frontera norte, principalmente Nuevo Laredo. Pero el distanciamiento con dicho gobierno aumentó después de los acontecimientos del 11 de septiembre (de 2001), que terminarían por redefinir la política de seguridad estratégica de los EUA, con grandes implicaciones para México (en la lucha antiterrorista, en el mayor control de la migración indocumentada y en una feroz política de detener el tráfico de drogas ilegales abajo de su frontera con México, lo que produciría el mayor incremento de la violencia en el territorio mexicano.

La política de la administración de Felipe Calderón entre 2006 y 2012 fue la estrategia de seguridad más cruenta; tuvo como pilar el combate frontal a las organizaciones. La política de combate a las drogas inició con energía y con una innegable dependencia de los intereses de los EUA. Ha sido el período más violento de la historia contemporánea de México, con cerca de 90 mil homicidios, magros resultados en combate a las drogas, quejas generalizadas por violaciones a los derechos humanos y un desmantelamiento institucional de las policías y la procuración de justicia. Los resultados están a la vista en los datos de la sección anterior.

Las políticas de seguridad federal del Gobierno de Peña Nieto

Entre las novedades del programa nacional emitido en mayo pasado promueve una “nueva” policía que tiene muchas semejanzas con la casi quinceañera Policía Federal y ambas, en todas sus modalidades actuales, tienen un corte algo más civil que los perfiles militares que se le han atribuido y con los que iniciaron su vida pública (no obstante su vetusto corte

castrense). La mezcla de formación—reclutamiento, y la forma de operar que podemos ver en ella contiene el mismo corte de la policía federal, con unidades de inteligencia, policías “comunitarias” y hasta una versión federal del modelo de cuadrantes implementado en el D. F.

Si bien a la fecha de presentar este trabajo el Consejo Nacional de Seguridad no ha publicado el reglamento de operación de la Gendarmería y de sus cadetes, es un nuevo cuerpo de seguridad casi vertiginosamente construido: hoy tiene casi 5 mil elementos reclutados, entrenados y listos para operación, divididos entre dos principales fuerzas (de “reacción” u operativa y de “investigación” con 5 mil elementos y cerca de 400 mandos). (6) Esto muestra que el problema no son los recursos ni el capital humano. El gobierno es capaz de crear organizaciones mayúsculas y multiagenciales. Para el año de 2014 se le asignaron cerca de 20% de los 28 mil millones asignados a tareas policiales en el país (cerca de 4 mil 500 millones de pesos, del total de gasto para policía federal). Esto significa un fuerte peso de la Policía Federal en el presupuesto federal en Seguridad que asciende a un total nacional de poco más de 85 mil millones de pesos en 2014 (cerca de 6 mil 500 millones de dólares a preciso corrientes. Así, este nuevo cuerpo policía será desplegado además en las cinco regiones definidas por el (Consejo del SNSP). En cierta medida intenta responder a la crisis de (in)capacidad institucional de los cuerpos de seguridad pública. Pero el modelo tiene demasiadas semejanzas y tareas con la actual Policía Federal, por lo cual las preguntas son ¿por qué un cuerpo diferente y no una expansión de la misma? Al parecer es una manera de dividir y controlar la organización y de equilibrar el balance de fuerzas militares coercitivas bajo control presidencial, con fuerzas civiles. (7)

III. A modo de cierre: Análisis y crítica de las políticas

Como hemos descrito, en México no contamos con estrategias integrales, bien reflexionadas sino con respuestas burocráticas y políticas a las olas de violencia, a las presiones de grupos de víctimas y de poderosos y que al parecer hoy día tienen visos de clientelismo electoral punitivo que pretende responder con políticas “duras” a una opinión pública manipulada por el crimen y la percepción de inseguridad. Uno de los problemas centrales ha sido precisamente la violación a derechos y la actuación de las autoridades en la materia. El año anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH recibió 1.503 denuncias relacionadas con violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros del ejército y la fuerza aérea. Además, recibió 390 denuncias de desapariciones forzadas, y el 71% de estas fueron presentadas entre 2010 y 2011. La CNDH informó que en morgues y fosas comunes hubo al menos 7.000 cuerpos no identificados de personas asesinadas en

los últimos seis años. La CNDH reportó más de 25.000 personas que han desaparecido desde diciembre de 2006.

La CNDH informó que el despliegue de las fuerzas armadas para mantener el orden público nacional en la campaña contra el narcotráfico, generó un aumento en el número de denuncias de abusos de los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad del Gobierno contra civiles, a menudo con impunidad. Esto muestra que la política de seguridad en México ha tenido un corte cercano a la militarización de las policías y de ciertas regiones, pero no es el único componente del trabajo en seguridad.

Hay una demanda de seguridad de la población que linda entre un autoritarismo y otras formas de expresión proclives a respetar los derechos humanos. Por un lado critican la actuación de las policías pero demandan mayores despliegues de fuerza de seguridad; por otro lado proponen respetar los derechos humanos pero desean que el ejército patrulle sus ciudades. La política de seguridad mexicana es resultado de un incremento del crimen así como de dos vertientes o internas y de una serie de presiones exteriores (principalmente norteamericanas). Los componentes internos están dirigidos por dos grupos, uno civil y otro militar. La ruta civil proviene de un grupo burocrático creado dentro del aparato estatal hace casi treinta años en el sector de inteligencia y control políticos, que llevaron a la reorganización de la inteligencia y el espionaje y a la creación del centro de inteligencia mexicano conocido como CISEN. Un grupo de funcionarios en los años noventa impulsaron la creación de la policía federal y procuraron formular una nueva política federal que también tiene rasgo militares. Por otra parte, las fuerzas armadas han estado impulsando una política de intervención en política de seguridad interior, que incluye hoy día hasta servicios a la comunidad. En el fondo de estas presiones, la sociedad organizada ha procurado influir en sus gobiernos con magros resultados.

Este trabajo describe los esfuerzos de más de quince años por formular una política y enfrentar los retos cada vez mayores de la criminalidad organizada y la violencia colectiva. En este proceso mostramos cómo la política de seguridad mexicana es un complejo político institucional que incluye fuerzas legales institucionales y otras no formales de facto reales. La primera de ellas es el gobierno de los EUA. Los gobiernos han estado incrementando sus recursos monetarios y físicos para enfrentar a la inseguridad, pero los resultados son magros. Existen zonas del país fuera del control del estado y de las leyes y la política contemporánea sigue siendo reactiva, sin resultados en materia de control de la violencia extra estatal. La clase política mexicana tiene pocas diferencias partidarias respecto del tema de inseguridad. En los años recientes las crisis de seguridad y violencia en las entidades y en varias ciudades han afectado gobiernos de los tres principales partidos (PRI,

PAN Y PRD). Además, ninguno ha definido preferencias por un modelo de seguridad más acorde a los derechos humanos. Los resultados de las políticas están a la vista, México enfrenta un reto mayor que muchos países con menor capacidad, como Colombia, Perú o Centroamérica, y tiene un aparato tan grande como el de Brasil, pero en medio de esto no logra encontrar una ruta eficaz de construcción de un estado de derecho y de reorganización de la violencia legítima del estado.

Notas

(1) En términos de millones de toneladas de drogas ilegales exportadas que equivaldrían cerca de 15 mil millones dólares, suma que es dividida entre un número cercano a 6 organizaciones. RT Noticias, publicación del 10 de mayo de 2014.

(2) Todos los datos fueron corroborados entre varias fuentes. Hay algunas diferencias, pero para los casos de los años 2005 y 2006 todos registran un menor número de homicidios. No obstante hay que tomar con precaución estos registros.

(3) American Chamber aduce que el este mercado produce 74.7 mil mdd.

(4) La intervención de las FFAA en materia de seguridad pública ha llegado al absurdo de que el Ejecutivo Federal publicara un Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas (DOF, 1º. De junio de 2014), en el que menciona cuándo y cómo debe utilizarse la fuerza y cita los criterios de la policía canadiense y que en su capítulo 2 establece:

Las circunstancias en que es procedente el Uso de la Fuerza y el tipo de armas y mecanismos y que incluye:

Los integrantes de las fuerzas armadas podrán hacer uso de la fuerza, para:

A. Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles.

B. Contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

C. Impedir la comisión inminente o real de delitos. D.

Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados. E. Su legítima defensa.

F. Controlar a una persona que se resista a la detención en los casos de flagrancia

(5) También está la oficina de tabaco, alcohol, armas y explosivos de EUA que en el año 2019 inició una operación de tráfico—contrabando de cerca de 2mil armas a México con el propósito de conocer las rutas de éstas, y que terminó en la muerte de agentes norteamericanos y un escándalo binacional (Newsweek, 21 de mayo de 2013).

(6) El pasado 27 de agosto, el comisionado nacional de Seguridad, Manuel Mondragón (ahora Alejandro Rubido) anunció que la Gendarmería entrará en funciones en julio próximo con 5 mil elementos para garantizar la seguridad en rutas de tránsito de mercancías, paso de migrantes y zonas vulnerables a la acción de la delincuencia en zonas rurales o marginadas. El comisionado de la Policía Federal, Enrique Galindo Ceballos, explicó que la integración de los cadetes de la Gendarmería pretendía contribuir con la preparación en campo con los perfiles de proximidad y el de reacción. Un grupo del director de la Sidepol diseñó la Gendarmería desde 2013 (Entrevista con el director de SIDEPOL y ex secretario del SNSP, Mtro. Valencia; marzo de 2014)

(7) Estos cinco mil elementos se sumarán a los cerca de 38 agentes—personal de la PF. Parece un batallón más, (y sus divisiones semejan a las de la PF que tiene tales como la policía científica (sic), la del área criminal, varias operativas y de inteligencia (es pertinente

anotar que los 38mil elementos no son todos personal policial operativo, ya que los que “vemos” en calle son muchos menos; entre ellos la policía de caminos, las de resguardo de edificios y las que aparecen en operativos diversos). Tal vez lo que podría ocurrir es que la gendarmería será un complemento—fortalecimiento del personal desplegado en “fuerzas de tarea”. Así, como veremos, este cuerpo semeja más a su pariente cercano que a otros cuerpos de gendarmería y de policías nacionales (a saber, las de Francia, España, *Portugal*, Chile y Colombia. Lo que no está claro todavía pero sería de esperarse, es que haya existido un diagnóstico interno sobre la situación de estas fuerzas coercitivas en el contexto del sector seguridad del mundo hoy).

Bibliografía

- Arellano Trejo Efrén y Arturo Alvarado (eds.) (2010), *Políticas de seguridad pública*, México, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, pp.216.
- Alvarado et al. (2006) “*Al Estudio de la Capacidad Institucional del Estado en Seguridad*”, reporte para el Banco Mundial, México, pp. 89.
- Alvarado et al. (2006). *Estudio sobre seguridad en cuatro entidades mexicanas*. Reporte para El Banco Mundial s.p.i.
- Alvarado, Arturo ed. (2014) *Violencia Juvenil y Acceso a la justicia en América Latina. México*. Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México. (En proceso de imprenta ISBN: 978-607-462-614-8)
- Alvarado y Diane E. Davis (2001). *Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México*. D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: v.19, no. 55 (enero.-abril), pp. 239-245.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe sobre los Derechos Humanos, 2012.
- Consejo Nacional de Población. Proyecciones de Población 2010-2050.
- Durkheim, Emile. (1974). *Las reglas del método sociológico*. Madrid, Morata.
- Dell, Alèssi (2010). *La paranoia y el terror como modelos de gobierno*. Consulta en línea en: <http://desinformemonos.org/PDF/paranoiaterror.pdf>
- Diario Oficial de la Federación Pág. 8-9, 30 abril 2014.
- Ernesto Leyva (2013): *Lavado de Dinero en México*, en Revista Internacional de Estadística y Geografía. Vol. 4 Núm. 2 mayo-agosto de 2013.
- Guilherme Borges, et., al (2010). *Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual*, *Salud Pública México*, v. 52 (4): 292-304 pag.297.
- INEGI. Estadísticas de defunciones por homicidio, 2012.
- INEGI. Encuesta Nacional de Victimización de Empresas, 2012.
- INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, 2014.

- INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2013.
- J. Bayley (2014). *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap, Security Traps and Mexico's Democracy*. USA First Forum press, a division of Liwnner.
- Portal, Juan Manuel. (2014). *Conferencia: La violencia y el uso de los presupuestos de seguridad. Una mirada desde la Auditoría superior de la Federación*. El Colegio de México, 20 de Mayo, pp. 9.
- Programa Nacional de Seguridad Publica con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) 2013.
- Spinelli et al. (2014) *Vulnerabilidad y derechos sociales: datos y notas sobre mortalidad por violencias en adolescentes y jóvenes en Argentina (1990-2010)*. (En proceso de imprenta, mimeo).

Recibido: 22 de abril de 2014

Aceptado: 18 de junio de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014